

Relever le défi du financement du transport collectif, ensemble

Note déposée par l'Autorité régionale de transport
métropolitain dans le cadre des consultations prébudgétaires
du gouvernement du Québec

Le 15 février 2023

Mission

L'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) a été créée en 2016 par le gouvernement du Québec et a débuté ses activités en juin 2017. Sa mission, qui s'inscrit dans une perspective de développement durable et de cohésion régionale, est de planifier, d'organiser, de financer, de développer et de faire la promotion du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal afin d'offrir aux usagers une expérience de mobilité simple, intégrée, fluide et efficace.

Résumé

Le transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal a été fortement marqué par la pandémie de COVID-19 et en subit encore les conséquences. L'achalandage ne représente que 72 % de celui enregistré en 2019 et les revenus tarifaires sont inférieurs de 30,5 %. Ainsi, même en maintenant constante l'offre de services sur l'ensemble de la période, le cadre financier 2023-2027 fait état d'un **déséquilibre budgétaire cumulé de plus de 3,0 G\$, soit un déficit annuel moyen d'environ 610 M\$**. Dans un contexte où le budget annuel moyen de dépenses s'élève à quelque **3,3 G\$, ce manque à gagner budgétaire** constitue un défi majeur.

Même avant la pandémie, il était reconnu que le modèle de financement ne permettait plus de répondre aux besoins grandissants. Les revenus sont nettement insuffisants pour financer toute hausse de l'offre de services qui serait nécessaire pour accroître l'achalandage et soutenir la relance du transport collectif.

Cette situation interpelle tous les acteurs de la mobilité durable et exige un effort collectif. Pour y arriver, l'ARTM veut travailler avec le gouvernement, les municipalités et les organismes publics de transport en commun (OPTC) sur trois piliers : la gouvernance, la performance et la prévisibilité.

Cela veut dire : renforcer la **gouvernance** en clarifiant les rôles et responsabilités de chacun de façon à travailler davantage en synergie; accroître la **performance** du transport collectif en faisant une utilisation efficiente des fonds publics au bénéfice des usagers et des contribuables (autrement dit, faire mieux, au meilleur coût, mais aussi faire plus afin de répondre aux nouvelles réalités de déplacements et aux attentes des usagers actuels et potentiels); et accorder plus de **prévisibilité** aux partenaires en proposant un cadre financier quinquennal (2024-2028), tel que proposé par la ministre Guilbault à l'automne 2022.

L'ARTM demande donc au gouvernement :

D'accorder une aide financière exceptionnelle pour 2023 de l'ordre de 500 M\$ afin de combler le déficit de l'année courante;

D'identifier des sources de financement prévisibles et pérennes;

D'établir, dès l'automne 2023, un cadre financier quinquennal (2024-2028) afin d'assurer la prévisibilité du financement dans la région métropolitaine de Montréal et l'optimisation des ressources financières du transport collectif à moyen terme.

1. Un contexte sans précédent

La pandémie de COVID-19 a causé des impacts sans précédent sur la santé publique, l'activité socio-économique et l'économie mondiale. Dans ces circonstances, l'élaboration d'un cadre financier régional nécessite une collaboration de tous les acteurs, puisque les services de transport collectif soutiennent et stimulent de nombreux pans de l'économie et de la société.

Avec sa *Politique de mobilité durable*, le gouvernement du Québec a poursuivi sa lutte contre les changements climatiques, et propose notamment d'améliorer l'accès aux services de mobilité durable afin de réduire les émissions de GES, la consommation de pétrole, le temps des déplacements et les coûts associés à la congestion automobile. À cet effet, rappelons que dans la région de Montréal, l'utilisation de l'automobile est en croissance continue depuis des décennies, et son impact sur la congestion routière représente des **pertes économiques de l'ordre de plus de 4 milliards de dollars par année**, sans compter les effets sur la qualité de l'air et la santé humaine et les surcoûts collectifs générés.

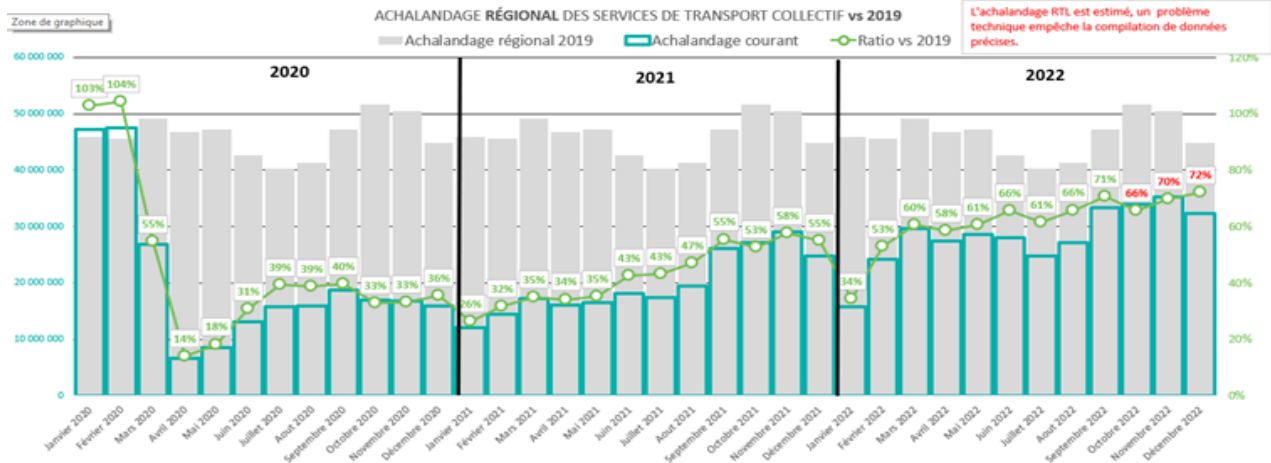
Le projet de *Plan stratégique de développement du transport collectif* (PSD) de l'ARTM s'attaque directement à cet enjeu. Il propose des solutions concrètes pour que, d'ici 2050, la majorité des déplacements des citoyens de la région métropolitaine de Montréal soient réalisés en transport collectif et actif.

▪ Le cadre financier 2017-2022 de l'ARTM et la pandémie de COVID-19

Depuis sa création, l'ARTM a consacré des efforts importants à la mise en place d'un nouveau cadre financier et une refonte du financement du transport collectif dans la région. À cet égard, dans son Budget 2017-2018, le gouvernement du Québec lui a octroyé un soutien financier de 399,0 M\$ sur cinq ans afin de faciliter la transition et la mise en place de l'organisation. Grâce à ce soutien gouvernemental et encadré par sa Politique de financement, l'ARTM a maintenu un cadre financier équilibré de 2017 à 2019.

Toutefois, sur la période 2020 à 2022, l'équilibre financier du transport collectif régional a été fortement affecté par l'impact de la pandémie de COVID-19. Le niveau d'achalandage est demeuré nettement inférieur à la normale et l'ARTM n'anticipe pas de retour à un achalandage pré-pandémie avant plusieurs années. Dans l'ensemble, le niveau d'achalandage de 2021 a été inférieur de 55 % à celui de 2019, et à peine supérieur à celui de 2020. En 2022, des recettes tarifaires de 653,6 M\$ sont anticipées, soit une proportion de 69,5 % des 939,9 M\$ de 2019.

Achalandage 2020-2022



Ainsi, c'est principalement grâce au *Programme d'aide d'urgence pour le transport collectif des personnes* (PAUTC) et l'aide supplémentaire de 100 M\$ prévue au Budget 2022-2023 du gouvernement du Québec que l'ARTM a pu maintenir le service de transport collectif dans la région métropolitaine et limiter les augmentations des tarifs et des contributions municipales.

Le tableau suivant montre que la baisse importante des revenus tarifaires (usagers) a largement été compensée par les sommes gouvernementales du PAUTC. Ainsi, sur la période 2019 à 2022, la baisse de 10 % de la part relative du financement des dépenses de transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal a été assumée par une variation identique de la part relative du gouvernement.

Sources de financement – Région métropolitaine de Montréal

Contributeurs	Pré-pandémie 2019		Post-pandémie Budget 2022	
	Montant (M\$)	Pourcentage (%)	Montant (M\$)	Pourcentage (%)
Usagers	939,9 M\$	31 %	681,8 M\$	21 %
Municipalités	808,8 M\$	26 %	900,6 M\$	27 %
Gouvernements	1 100,4 M\$	36 %	1 516,3 M\$	46 %
Automobilistes et autres	231,9 M\$	7 %	214,8 M\$	6 %
TOTAL	3 080,8 M\$	100 %	3 313,5 M\$	100 %

2. Des enjeux financiers majeurs et préoccupants pour l'avenir du transport collectif

Au sortir de la pandémie de COVID-19, et à la suite d'une baisse conséquente et soutenue de son achalandage, le secteur du transport collectif connaît une situation préoccupante. Alors qu'il doit s'adapter à de nouveaux comportements de mobilité et de nouvelles tendances, les sources de financement traditionnelles ne permettent plus de soutenir les investissements nécessaires au maintien des actifs existants et aux charges d'exploitation croissantes, ce qui freine son développement.

Sans tenir compte de la situation financière particulière créée par la pandémie, il est reconnu que le modèle de financement qui prévaut actuellement ne permet plus de répondre aux besoins grandissants en transport collectif. Les revenus sont nettement insuffisants pour financer toute hausse de l'offre de services qui serait nécessaire pour accroître l'achalandage et soutenir le retour au niveau pré-pandémie.

À cet égard, même en maintenant constante l'offre de services sur l'ensemble de la période, le cadre financier 2023-2027 fait état d'un déséquilibre budgétaire cumulatif de plus de 3,0 G\$, soit un déficit annuel moyen d'environ 610 M\$. Dans un contexte où le budget annuel moyen de dépenses s'élève à quelque **3,3 G\$**, ce manque à gagner budgétaire constitue un défi majeur.

Cadre financier 2023-2027

(En millions de dollars)	2023	2024	2025	2026	2027
Revenus tarifaires	787,0	822,7	874,8	908,5	943,1
Contributions municipales	928,8	982,8	1093,0	1136,3	1181,1
Subventions gouvernementales	420,1	399,2	664,5	639,0	651,0
Contributions automobilistes et autres revenus	216,6	195,6	195,6	195,1	194,6
Total revenus	2352,5	2400,3	2827,9	2878,9	2969,8
Rémunération OPTC et REM	2 515,8	2 651,7	3 154,4	3 243,5	3 335,8
Dépenses d'exploitation de l'ARTM	306,3	362,0	336,4	295,4	281,8
Total dépenses	2 822,1	3 013,7	3 490,8	3 538,9	3 617,6
DÉFICIT ANNUEL	(469,6)	(613,4)	(662,9)	(660,0)	(647,8)
DÉFICIT CUMULÉ	(469,6)	(1 083,0)	(1 745,9)	(2 405,8)	(3 053,7)

Ce cadre financier 2023-2027 repose sur des hypothèses réalistes d'augmentations des revenus et des dépenses dans un contexte où l'incertitude engendrée par la pandémie est toujours présente et que des efforts soutenus doivent être consentis pour ramener les usagers dans le transport collectif. L'ARTM a identifié **trois causes fondamentales** qui permettent d'expliquer ce déséquilibre budgétaire récurrent.

- **La perte des revenus tarifaires liée à la COVID-19**

Les nouveaux comportements des usagers et la montée en puissance du télétravail ont et auront un effet pérenne sur la demande de transport collectif. Selon la plus récente prévision, cette perte durable de l'achalandage est évaluée à 25 % et se traduit par un manque à gagner tarifaire qui pourrait atteindre **153 M\$ en 2023** par rapport aux revenus usagers obtenus en 2019. En rythme de croisière et sur un horizon de moyen terme, ces nouvelles habitudes de mobilité se traduisent par **un manque à gagner tarifaire d'environ 290 M\$ par année.**

- **La mise en service du REM**

La mise en service du REM au printemps 2023 occasionne, quant à elle, un déficit additionnel dans le cadre financier de l'ARTM en raison de la rémunération au REM, du transfert vers le REM des revenus tarifaires des modes actuels (métro, train et bus) et des coûts collatéraux requis à son intégration aux réseaux existants. Ainsi, malgré l'arrivée d'un nouveau mode de transport innovant dans la région métropolitaine, l'équilibre financier global du financement du transport collectif est perturbé. En effet, la majorité des usagers du REM quitte un mode de transport existant, ce qui entraîne un transfert de revenus tarifaires vers le REM. **Ce transfert engendre, en rythme de croisière, un manque à gagner annuel et récurrent d'environ 155 M\$.** L'ARTM souhaite poursuivre les discussions sur cet enjeu particulier avec le gouvernement afin de trouver une solution au bénéfice de la région.

- **L'indexation des dépenses structurelles d'exploitation et d'immobilisations (déficit structurel lié au maintien des actifs et des services)**

L'évolution des dépenses structurelles d'exploitation est largement supérieure à celle des revenus, ce qui engendre une forte pression sur les équilibres financiers. De plus, des dépenses importantes réalisées en maintien d'actifs et la croissance des services de dettes des OPTC liée aux immobilisations expliquent cette situation. Cette croissance est reliée entre autres à l'acquisition des trains AZUR de la STM, à l'achat de locomotives d'exo et au renouvellement du parc de bus (électrification). Cette croissance des dépenses se traduit par **un manque à gagner annuel et récurrent d'environ 165 M\$.**

3. Optimiser et relancer le transport collectif

Faire mieux, au meilleur coût

Ces enjeux de financement du transport collectif de la région métropolitaine interpellent l'ensemble des parties prenantes et exigent un effort collectif.

C'est pourquoi, en collaboration avec les OPTC, des chantiers visant à développer l'impact des investissements sur la performance du secteur et des services offerts aux citoyens seront menés au cours des prochains mois.

Ces chantiers sont regroupés en cinq grandes catégories :

- Offre de services;
- Grands projets;
- Mutualisation de certains services;
- Électrification des transports;
- Ressources humaines.

Faire plus pour répondre aux nouveaux besoins

Parallèlement, l'ARTM va poursuivre ses efforts en vue de relancer le transport collectif afin de répondre aux nouvelles réalités de déplacements. Elle prévoit donc ajuster l'offre de services, créer de nouveaux liens avec les territoires, simplifier la tarification et faciliter l'accès aux services grâce à des technologies numériques de pointe.

4. De la nécessité de se doter de nouvelles sources de financement et d'établir un cadre quinquennal pour assurer la prévisibilité des ressources financières

Les travaux du chantier gouvernemental sur le financement de la *Politique de mobilité durable* (PMD), lancés en 2019, ont été l'occasion de soulever les défis de financement des services de transport collectif. Il s'avère nécessaire d'accroître ce financement dans la région métropolitaine de Montréal, en vue d'atteindre les cibles gouvernementales touchant notamment l'augmentation de la part modale du transport collectif et la réduction des GES.

Cette réflexion plus large a porté sur le transport collectif, les modes actifs et le transport routier. Elle a permis d'envisager des moyens financiers pour soutenir le déploiement du réseau et des services de transport collectif afin d'assurer une mobilité durable efficace, un achalandage accru et un transfert modal de l'auto solo vers les modes durables de déplacement.

Les mesures de financement à long terme à implanter doivent permettre d'influencer les comportements vers l'utilisation de modes durables. Elles doivent aussi assurer un financement prévisible du transport collectif dans la région métropolitaine et soutenir la mise en œuvre des interventions ciblées dans le *Plan stratégique de développement*.

Le défi budgétaire de l'ARTM pour les exercices financiers 2023 et suivants est avant tout une problématique de revenus. Ainsi, même en l'absence de développement de l'offre de services des modes existants (métro, trains de banlieue et bus), les sources actuelles de revenus ne permettent pas de faire face aux dépenses nécessaires à la réalisation de la mission de l'ARTM ni d'honorer les demandes additionnelles des OPTC.

5. Des retombées importantes pour la région et le Québec

Le transport en commun est considéré comme un service public essentiel dont dépendent plusieurs millions de personnes. Ce secteur d'activité produit des retombées économiques importantes dans la région métropolitaine de Montréal et au Québec. À preuve, les activités de l'ARTM et des quatre organismes publics de transport en commun (OPTC)¹ ont généré en 2020 **près de 2,2 G\$ en retombées économiques**, soit 1 320 M\$ en retombées directes et 876 M\$ en retombées indirectes, soit 0,5 % du PIB du Québec. Elles soutiennent aussi **près de 22 000 emplois annuellement à temps plein**, soit 13 279 emplois directs et 7893 emplois indirects.

De plus, des investissements majeurs sont consentis à l'industrie pour la fourniture du matériel de transport collectif (bus, voitures de métro, installations et équipements) et la construction d'infrastructures (réseaux du métro et de trains de banlieue, SRB, voies réservées, systèmes de télécommunications), lesquels génèrent des retombées économiques locales importantes en matière d'emplois. Bref, au Québec, investir 1 \$ dans l'industrie du transport collectif permet de faire augmenter le PIB de base de 2,53\$².

En soutenant l'accroissement de la part modale du transport collectif, ces investissements participent également aux bénéfices économiques reconnus du transport collectif en réduisant les dépenses des ménages en transport et en stationnement, tout en diminuant la congestion routière et ses effets négatifs sur l'économie et l'environnement.

Voici quelques-uns des bénéfices économiques du transport collectif :

- Procure un gain de productivité en réduisant la congestion routière et en améliorant la rapidité des déplacements ;
- Optimise l'occupation du sol en favorisant la densité des activités résidentielles et d'emploi sur le territoire et en assurant une croissance de la valeur foncière de la région ;
- Améliore l'accessibilité des travailleurs et des consommateurs aux différents lieux d'activités économiques et de consommation ;
- Améliore le pouvoir d'achat des ménages en réduisant leur coût de transport, qui représentait la troisième dépense en importance (15,7 % des dépenses totales des ménages en 2008) après le logement et l'alimentation.

En plus des bénéfices sur la qualité de l'air et la réduction des GES, la consommation d'énergie verte, la santé publique et la sécurité routière, le transport collectif augmente la compétitivité économique de la région quant à la rétention et l'attraction d'investissements et des talents pour son développement économique. De plus, il représente une solution incontournable pour lutter contre les changements climatiques.

¹ Réseau de transport métropolitain (exo), Réseau de transport de Longueuil (RTL), Société de transport de Laval (STL), Société de transport de Montréal (STM).

² Statistique Canada, Division des comptes des industries, Multiplicateurs d'entrées-sorties provinciaux Québec : 2017, détaillé, 2017.

6. Relever le défi du financement, ensemble

Pour faire face au déséquilibre budgétaire récurrent anticipé, il est essentiel que le gouvernement du Québec **accorde à l'ARTM une aide financière exceptionnelle de l'ordre du 500 M\$ pour 2023 afin de combler le déficit de l'année courante.**

Pour les années subséquentes, il est impératif **d'identifier de nouvelles sources de financement prévisibles et pérennes et d'établir, dès l'automne 2023, un cadre financier quinquennal (2024-2028) avec les différents partenaires (ARTM, municipalités, OPTC, MTMD) afin d'assurer la prévisibilité du financement et l'optimisation des ressources financières du transport collectif à moyen terme.**

L'ARTM réitère son engagement à travailler étroitement avec le gouvernement et ses partenaires à relever le défi du financement pour assurer la continuité des services et poursuivre le développement du transport collectif au bénéfice des clients et des contribuables de la région métropolitaine.

Investir dans le transport collectif, c'est investir dans l'économie verte du Québec et c'est rentable.