



# MÉMOIRE

## Consultations prébudgétaires 2020-2021

*Mémoire présenté au ministère des Finances*  
Dans le cadre des consultations prébudgétaires du  
gouvernement du Québec

Le 14 février 2020





## Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Politique de mobilité durable 2030 : des objectifs ambitieux.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Un financement dédié, pérenne donc prévisible, cohérent et suffisant .....</b>	<b>4</b>
Un financement prévisible et pérenne .....	6
Un financement cohérent .....	6
<b>3. L'électrification des transports, projet novateur comportant plusieurs enjeux .....</b>	<b>7</b>
<b>4. Un estimé des coûts en immobilisation à ce jour .....</b>	<b>8</b>
<b>5. Le financement de l'exploitation .....</b>	<b>9</b>
Financement de l'augmentation de l'offre de service prescrit dans la PMD .....	10
<b>6. Financement du transport adapté.....</b>	<b>11</b>
<b>7. L'amélioration des processus et simplification des programmes .....</b>	<b>12</b>
<b>8. Synthèse des recommandations .....</b>	<b>14</b>
<b>Annexe A.....</b>	<b>15</b>
<b>Annexe B.....</b>	<b>33</b>



## Introduction

L'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) représente les neuf sociétés de transport en commun (STC) du Québec qui desservent les plus grandes villes de la province soit Montréal, Québec, Lévis, Laval, Longueuil, Gatineau, Trois-Rivières, Saguenay et Sherbrooke, en plus d'exo qui depuis octobre 2019 est devenu le 10<sup>e</sup> membre de l'ATUQ. Avec eux, c'est plus de 60 % de la population québécoise et 99 % des déplacements faits en transport en commun (TEC) au Québec qui sont représentés.

Au quotidien, le TEC offre l'opportunité à des milliers de citoyens de se déplacer de manière accessible et économique, en plus de contribuer à l'équité sociale, à la réduction de la congestion routière et à la réduction des émissions de GES. Bref, peu de secteurs contribuent autant au développement durable du Québec que le TEC, et ce, tant au niveau social, environnemental qu'économique. Seulement au niveau économique, rappelons qu'en plus de permettre à des millions de Québécois de rendre sur leurs lieux de travail, les activités de l'ensemble des sociétés de transport en commun du Québec ont des retombées économiques positives directes. En 2018, elles ont soutenu 23 184 emplois directs et indirects (années-personnes). Conjointement, les neuf sociétés ont injecté plus de 3,1 milliards de dollars dans l'économie du Québec et ont permis de générer des recettes fiscales de 391,7 millions de dollars pour le gouvernement du Québec et de 110,5 millions pour le gouvernement fédéral.

Pour maintenir et bonifier ses nombreux avantages, le transport en commun doit bénéficier d'un financement dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant. Ceci est nécessaire pour favoriser le développement de l'offre, établi à 5% par année par la Politique de mobilité durable (PMD), l'exploitation soutenue des services et le maintien des actifs. De plus, le financement doit aussi soutenir l'électrification des réseaux et répondre à la forte hausse de la demande du transport adapté.

Par ailleurs, une simplification des programmes de financement permettrait de mettre en œuvre plus rapidement les projets nécessaires à la réalisation des ambitieux objectifs souhaités par le gouvernement. Des sommes importantes font l'objet d'annonces publiques et officielles, mais la complexité des programmes et les délais d'approbation trop longs ne sont pas facilitants à la mise en place rapide de systèmes de transport efficaces selon les échéances annoncées dans la Politique de mobilité durable. De plus, les critères permettant l'évaluation et la priorisation des projets pour choix d'investissement doivent être établis de façon précise, transparente et équitable.

L'électrification des réseaux de transports, chantier important et imposant s'il en est un, nécessite une mise en œuvre beaucoup plus complexe que simplement l'achat d'autobus électriques. Des analyses et une planification sont nécessaires avant la mise en place des infrastructures et installations de recharge, en plus de l'agrandissement et/ou la construction de garages. Pour sa part, le gouvernement doit affirmer son leadership dans ce projet en mettant à la disposition des sociétés de transport des processus agiles et un financement pour tous les aspects de l'électrification.



## 1. Politique de mobilité durable 2030 : des objectifs ambitieux

La PMD propose neuf cibles à l'horizon 2030, incluant une réduction de 20 % des déplacements seuls en voiture (auto solo), une diminution de 40 % de la consommation de pétrole lié au domaine du transport de même que la diminution de 37,5 % des émissions de GES, sous le niveau de 1990. La PMD valorise le transport en commun et l'ATUQ se réjouit qu'il soit considéré comme une des solutions aux enjeux de notre société, que sont la réduction des émissions de GES, l'adaptation aux changements climatiques, la réduction de la congestion, l'inclusion sociale et le développement économique.

L'ATUQ, qui est membre du Comité de suivi de la PMD à titre de représentant des sociétés de transport en commun, partage l'avis du gouvernement sur les enjeux soulevés par la PMD, tel que la nécessité d'avoir des transports collectifs attrayants, compétitifs et accessibles, les besoins au niveau du financement du transport collectif, l'enjeu de la coordination entre le transport collectif et l'aménagement urbain, et le défi de la mobilité axé sur l'innovation et les nouvelles technologies. Pour répondre à ces enjeux, la PMD propose plusieurs axes d'intervention. Les objectifs poursuivis sont ambitieux et pour s'assurer de les rencontrer, il sera essentiel de faciliter l'accès aux sommes annoncées au soutien des mesures de la Politique, mais également d'augmenter le financement disponible.

## 2. Un financement dédié, pérenne donc prévisible, cohérent et suffisant

Avec le leadership, le financement est la clé qui permettra l'atteinte des objectifs mis de l'avant par le gouvernement dans la PMD. Ceci permettra également d'accompagner le Québec dans son développement économique qui nécessite plusieurs conditions gagnantes, dont l'amélioration du transport des personnes. Pour ces raisons, ***le financement disponible pour les sociétés de transport en commun et la réalisation de grands projets doit être dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant pour permettre cette transition vers des modes de transports mieux adaptés au 21<sup>e</sup> siècle.***

Selon la PMD, les investissements prévus en transport collectif atteignent 9,7 G\$, dont près de 2,9 G\$ en nouvelles sommes, pour la période couverte par le Plan d'action 2018- 2023. Toutefois, les investissements réservés au secteur routier demeurent, à ce jour, beaucoup plus importants que ceux en transport collectif. En effet, une comparaison entre le budget actuel (2019-2020) et le budget précédent (2018-2019) permet d'illustrer cette différence. Selon le budget 2018-2019, annoncé au printemps 2018, les investissements prévus au PQI 2018-2028 étaient de 20 G\$ pour le transport routier alors que les investissements annoncés dans le budget actuel atteignent 24,6 G\$, avec une hausse de 22,7 % pour le transport routier. En comparaison, pour le transport collectif, les investissements annoncés au printemps 2018 et prévus au PQI 2018-2028 étaient de 9,0024 G\$, alors que dans le budget actuel, le PQI 2019-2029, demeure à 9,0403 G\$. Non seulement le transport collectif était, au départ, moins de la moitié moindre comparé au secteur routier, mais il a bénéficié d'une hausse d'à peine 0,4 % par rapport au budget précédent.



De façon à imaginer cette comparaison, pour 100\$ d'investissements versés à la fois pour le transport routier et le transport collectif, seulement 26,90\$ sont réservés au transport collectif comparativement à 73,10\$ pour le transport routier. Le gouvernement a la capacité de mieux répartir ces investissements, au regard des objectifs visés par la PMD, sans augmenter la somme totale que le gouvernement puise dans ses coffres. Une répartition de 50/50 entre le routier et le collectif, dans un délai relativement court, démontrerait l'intention du gouvernement à mettre en place des solutions permettant de réduire la congestion, se donner un élément clé permettant d'atteindre ses objectifs de réduction des GES et favoriser le développement économique du Québec.

L'ATUQ salue d'ailleurs l'annonce faite sur les réseaux sociaux par le président du Conseil du trésor, monsieur Christian Dubé, qui a affirmé en mars dernier que « nous amorçons le virage qui nous mènera graduellement vers un % de 50-50 entre le réseau routier et le transport collectif et ce, au bénéfice des citoyens et de la planète. »

Qui plus est, bien que certains fonds soient, en théorie, dédiés au transport collectif, les critères servant à accorder le financement à un projet sont parfois imprécis et l'argent qui en principe est réservé à ce secteur est finalement attribué à d'autres fins. Le Fonds vert est un bon exemple de cette réalité. Il a d'ailleurs été critiqué sévèrement à deux reprises par le vérificateur général au cours des dernières années et est en processus de révision avec le projet de loi 44. Les sommes identifiées comme dédiées aux transports collectifs doivent réellement l'être, et sur une base de critères précis, plutôt qu'être utilisées pour réaliser d'autres projets ayant beaucoup moins d'effets positifs sur la réduction des GES et de la congestion routière.

Par ailleurs, certains éléments du projet de loi 44 suscitent certaines inquiétudes pour le secteur du TEC, notamment le retrait de l'engagement du 2/3 réservé au transport et l'absence du ministre des Transports du processus décisionnel. L'ATUQ est ravie d'avoir participé aux consultations sur ce projet de loi et espère travailler de concert avec le gouvernement pour la mise en œuvre de cette importante étape qui permettra au Québec de mettre en place des mesures fortes pour lutter contre les changements climatiques et pour réduire ses émissions de GES. À cette fin, le maintien de la règle des 2/3 comme part minimale est donc demandé (une copie de notre mémoire présenté lors des consultations particulières est jointe au présent document, voir l'annexe A).

**RECOMMANDATION 1** : Pour améliorer le transport des personnes, condition essentielle à la croissance économique du Québec et à l'atteinte des objectifs gouvernementaux, le gouvernement doit s'assurer que le transport en commun puisse bénéficier d'un financement dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant.



**RECOMMANDATION 2** : Augmenter, dans un délai relativement court, la part réservée au transport collectif à 50% afin d'assurer un équilibre entre le financement du transport collectif et celui du réseau routier.

**RECOMMANDATION 3** : S'assurer que les sommes identifiées comme étant dédiées aux transports collectifs le soient réellement, et selon des critères précis, plutôt qu'être utilisées pour réaliser d'autres projets moins bénéfiques pour le Québec.

### **Un financement prévisible et pérenne**

Afin de soutenir son exploitation et ses projets d'immobilisation souvent de grandes envergures, les sociétés de transport en commun ont besoin d'avoir accès à un financement prévisible et pérenne. Présentement, même dans le cas où un programme de subvention est adopté pour une période de plusieurs années (ex. Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) adopté pour la période de mai 2018 à décembre 2020), l'aide financière est versée sous réserve de la disponibilité des crédits annuels.

### **Un financement cohérent**

L'ATUQ est d'avis que le financement du transport collectif doit se voir dans sa globalité, bien au-delà de son rôle premier de répondre aux besoins des sociétés de transport en commun. L'objectif de l'exercice ne vise pas qu'à financer les services de transport en commun, mais derrière le mode de financement se dessinent aussi des considérations de nature socio-économique et environnementale. Le choix des sources de financement du transport collectif doit être fait de façon cohérente avec les objectifs du gouvernement, tels que la réduction de l'auto solo, des émissions de GES et de la congestion routière. Notre mémoire intitulé « Le financement du transport en commun; outil essentiel au développement économique du Québec et à la réalisation des engagements en matière de climat » déposé dans le cadre du chantier sur le financement, fournit plus d'information sur le sujet. Une copie du mémoire est également jointe au présent document (voir l'annexe B).

Par ailleurs, en raison de l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules et de l'électrification du parc, et malgré la hausse du nombre de véhicules et des VUS en particulier, les revenus de la taxe sur les carburants sont appelés à plafonner, voire à décroître, au cours des années à venir. Cette situation fragilisera la principale source de revenus pour le financement de la plus grande part des interventions en transport du gouvernement du Québec, de même que de nombreux programmes d'aide financière comme le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) qui alimente des programmes tels que le programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes (PAGTCP), le programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC).

Néanmoins, et sans identifier une source en particulier, ***les membres de l'ATUQ souhaitent soulever qu'il est prioritaire de favoriser les sources qui permettent d'influencer le comportement des gens de façon à adopter un mode de vie plus sobre en carbone. Le gouvernement doit donc privilégier une ou des sources de revenus qui induisent à la fois***



*un transfert modal (passer d'un mode de transport privé à un mode de transport en commun) et conséquemment une réduction de la congestion.*

**RECOMMANDATION 4** : Trouver et mettre en place rapidement des solutions alternatives au fait que les sources de financement du transport en commun sont réduites actuellement et le seront de plus en plus dans le futur, en favorisant les sources qui permettent d'influencer les comportements de façon à adopter un mode de vie plus sobre en carbone et les sources qui induisent un transfert modal et une réduction de la congestion.

### 3. L'électrification des transports, projet novateur comportant plusieurs enjeux

L'électrification des transports est un projet novateur qui permettra de déplacer un grand nombre de personnes tout en ayant un impact minime sur l'environnement. Cependant, il est essentiel de briser l'idée voulant que l'électrification nécessite simplement de faire l'acquisition d'autobus électriques. Plusieurs éléments doivent être mis en place avant de disposer d'un parc d'autobus électriques. Par exemple, des études et des tests devaient d'abord être faits pour s'assurer de retenir les bons choix quant au mode de recharge des véhicules.

Il faut dès maintenant adapter ou construire des garages pour permettre la recharge des véhicules, et ces ajouts ou modifications demandent beaucoup de temps et d'argent. Adapter l'offre de service selon l'autonomie des véhicules disponibles constitue aussi un défi. Le renouvellement des batteries (incluant les batteries des autobus hybrides déjà en service depuis plusieurs années) représente des coûts significatifs. La formation de main-d'œuvre qui permet l'entretien de ces véhicules électriques et également requise et le manque de main-d'œuvre s'ajoute à la difficulté.

Les sociétés ont bien noté que l'électrification des transports constitue une priorité gouvernementale et que, comme mentionné dans la Politique de mobilité durable, seuls les autobus 100% électriques seront subventionnés à partir de 2025. ***Toutefois, pour atteindre ces objectifs, un leadership gouvernemental fort est nécessaire pour que les projets se réalisent.***

Malgré ces défis, l'ATUQ et les sociétés de transport en commun sont depuis longtemps résolument engagées dans l'électrification des réseaux de transport. Toutes les sociétés sont dans un processus d'analyse et de préparation à l'arrivée des autobus électriques, avec certaines sociétés comme la STM, la STLaval et le RTL prenant livraison de véhicules test dès cette année. Mais à ce jour, les sociétés ignorent de quelle façon seront financées les infrastructures, et n'ont pas les informations sur les tarifs et la priorité qui sera donnée au transport collectif en cas de panne. Quelques rencontres ont eu lieu, mais l'avancement des travaux n'est pas rapide et n'a pas mené à un cadre financier. Bien que la Loi sur Hydro-Québec (article 39.0.1) prévoit qu'Hydro-Québec peut accorder une aide financière, destinée à défrayer les coûts du matériel fixe nécessaire à l'électrification de services de transport collectif, la société d'état n'a aucune



obligation ni mandat clair du gouvernement en ce sens. Selon les dernières informations, Hydro-Québec ne sera pas partenaire du financement de l'électrification des réseaux de transport en commun, décision qui serait liée à la Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité (PL 34). ***Il est essentiel que le gouvernement confirme dès maintenant le financement aux sociétés de transport pour le passage à l'électrification (confirmation des fonds et des programmes), à défaut de quoi, malgré tous les efforts déployés par les sociétés de transport en commun, elles ne seront pas en mesure de n'acheter que des autobus électriques à compter de 2025.*** Les fonds actuellement disponibles dans les divers programmes de subvention en vigueur ne permettront pas de réaliser le projet d'électrification, ces fonds étant déjà affectés à d'autres projets prévus aux plans d'immobilisation des sociétés. Qui plus est, sachant que les sociétés ont eu la confirmation que leurs projets de construction ou rénovation de garages seront soumis à la directive sur les projets majeurs, qui est un processus entraînant au minimum un délai de 2 ans avant l'obtention des autorisations ministérielles, délai auquel s'ajoute un minimum de trois ans pour la construction desdits garages nécessaires pour recevoir les autobus électriques, la cible de 2025 est de plus en plus à risque. ***Une accélération de la part du gouvernement est donc requise dans le dossier de l'électrification, tant au niveau des confirmations gouvernementales de financement que dans la mise en place de processus de financement plus rapides et agiles que ceux actuellement en place.***

**RECOMMANDATION 5** : Confirmer la prise de leadership par le gouvernement en mettant à la disposition des sociétés de transport en commun un financement pour tous les aspects de l'électrification et en déterminant clairement les partenaires des sociétés de transport dans ce projet et leur mandat.

#### 4. Un estimé des coûts en immobilisation à ce jour

Lors d'une récente allocution effectuée le 3 février dernier, le ministre des Transports, François Bonnardel, a indiqué que le gouvernement de la Coalition avenir Québec (CAQ) « investira comme aucun gouvernement ne l'a jamais fait dans les transports collectifs ». Cette affirmation est bienvenue car les besoins en transport collectif pour les dix prochaines années sont très importants.

À partir des plans d'immobilisation des sociétés de transport, d'exo et de l'ARTM, l'ATUQ a calculé un consolidé des dépenses en immobilisations prévues entre 2020 et 2029. Aux montants estimés par les sociétés de transport dans leurs plans d'immobilisation s'ajoutent également les montants estimés pour le projet de prolongation de la ligne bleue à Montréal et le réseau structurant de transport en commun à Québec, qui bien que non inclus aux plans d'immobilisation des sociétés sont des projets dont la réalisation a été confirmée par le gouvernement. Le cumul des coûts prévus à ce jour peut être catégorisé sous quatre grandes catégories, soit le maintien des actifs, l'amélioration et le développement, l'électrification, et le parc d'autobus (remplacement et ajouts). D'emblée, il faut savoir que ces catégories ne sont pas exclusives et hermétiques. À titre d'exemple, un projet de nouveau garage permettra à la fois l'électrification et l'accueil de nouveaux



autobus donc un *développement* de l'offre de service. De la même manière, une rénovation de centre de transport sera à la fois un *maintien des actifs* mais aussi comprendra l'installation de bornes de recharge permettant *l'électrification*.

Notre compilation à ce jour produit le résultat suivant :

	Total 2020-2029 (en '000\$)
Maintien des actifs	\$ 3 980 000
Amélioration et développement	\$ 18 560 000
Électrification	\$ 1 525 000
Parc d'autobus	\$ 3 195 000
<i>Total</i>	<i>\$ 27 260 000</i>

Source : Compilation ATUQ excluant les projets liés ou prévus de s'ajouter au REM

Il importe de préciser que ces besoins de plus de 27 milliards pour les dix prochaines années ne représentent qu'un minimum. D'abord, les estimations ci-haut continuent d'évoluer au fur et à mesure des travaux d'analyse et de planification réalisés par les sociétés et autorités. De plus, lorsque le coût d'un projet n'est pas encore connu, seuls les coûts annoncés du bureau de projet sont inclus au tableau (ex. mode structurant de transport collectif dans l'axe du prolongement de la ligne jaune du métro à Longueuil). Finalement, les besoins estimés par les sociétés de transport dans leurs plans d'immobilisations (et donc considérés dans le tableau ci-haut) le sont en respect des balises octroyées par le gouvernement aux sociétés de transport en commun et non en fonction de leurs planifications réelles. Ainsi, certains projets pourtant déjà bien présents dans l'espace public ne sont pas considérés dans les plans d'immobilisations des sociétés, les balises octroyées n'étant pas suffisantes pour inclure tous les projets prévus dans la planification des sociétés de transport en commun. Seulement pour la STM, les coûts des projets en identification et en définition s'élèvent à plus de 7 milliards \$, somme qui n'est pas au tableau. Conséquemment, au regard des projets déjà annoncés et des projets en planification, les besoins réels pour atteindre les objectifs gouvernementaux dans les dix prochaines années nécessiteront effectivement des investissements d'importance en transport collectif.

## 5. Le financement de l'exploitation

Le financement de l'exploitation des sociétés de transport doit être au rendez-vous afin d'assurer le développement et de maintenir les offres de services. Actuellement, le financement de l'exploitation ne couvre que le tiers des besoins et cela est attribuable aux paramètres spécifiques du programme de subvention, c'est-à-dire le Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC).

Ce programme a comme année de référence 2007, ce qui a pour effet de ne financer qu'approximativement 32 % des coûts admissibles au lieu de 50 % comme il est pourtant annoncé dans le programme. Depuis plusieurs années, les municipalités doivent conséquemment couvrir les coûts d'exploitation non financés par les programmes en vigueur. L'ATUQ et ses sociétés membres font des représentations à ce sujet depuis plusieurs années. Le PADTC vient d'être révisé, mais nous ignorons si cet enjeu a été corrigé puisque l'année de référence des paramètres



du programme doivent être confirmés dans une communication ultérieure du ministre, qui n'a pas encore été reçue par les sociétés.

De plus, les sociétés de transport font face à une augmentation des coûts d'exploitation, laquelle est notamment provoquée par les investissements majeurs réalisés dans les infrastructures au cours des dernières années. Chaque dollar investi en immobilisation coûte plusieurs dollars en exploitation. Par exemple, l'achat d'autobus nécessitera l'embauche de chauffeurs et aura aussi un effet sur les coûts d'entretien.

***Il est nécessaire que le gouvernement s'assure de la disponibilité et de la pérennité du financement destiné à l'exploitation.*** Le rehaussement des pourcentages de financement des immobilisations viendrait également soulager une part des coûts associés au service de dette qui impactent le budget d'exploitation des sociétés. Une autre réalité souvent constatée à propos du service de dette est que lors du démarrage d'un projet, les STC doivent assumer les intérêts sur des sommes importantes empruntées pour accélérer le démarrage de certains projets, alors que les approbations n'ont toujours pas été reçues.

**RECOMMANDATION 6** : Assurer une disponibilité et une pérennité du financement destiné à l'exploitation des réseaux des sociétés de transport minimalement par un rattrapage depuis 2007 (taux au PADTC) et une indexation annuelle par la suite.

### **Financement de l'augmentation de l'offre de service prescrit dans la PMD**

La PMD annonce d'ambitieux objectifs. Une des mesures importantes du Plan d'action 2018-2023 de la PMD est la « *bonification des programmes d'aide au transport en commun pour améliorer l'offre de service.* » Dans ce Plan, le gouvernement mentionne « *qu'il est temps de donner une nouvelle impulsion et poursuivre sur cette lancée. Afin d'atteindre la cible de 37,5% de réduction des émissions de GES, il est nécessaire d'augmenter l'offre de service de transport en commun de 5 % par année* ».

Pour atteindre cet objectif de 5 % par année, le gouvernement a affirmé qu'il « *bonifie à la fois le Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) et le Programme d'aide au transport collectif des personnes et aux immobilisations en transport en commun (PAGTCP)* ». Toutes les sociétés de transport en commun ont des projets dans leurs cartons. Elles sont déjà à l'œuvre afin de contribuer à réaliser la Politique de mobilité durable.

***Toutefois, à ce jour, les sociétés de transport en commun qui visent une augmentation de leur offre de service de 5 % estiment que le financement actuellement disponible ne permet pas de mettre en place cette hausse.*** Comme expliqué à la section précédente, les paramètres spécifiques du programme de subvention destiné à couvrir ces frais soit le PADTC, ne permettent actuellement de financer qu'approximativement 32% des coûts liés à l'augmentation de l'offre de service.



**Outre la révision des programmes de subvention actuels finançant l'exploitation pour assurer que les sociétés de transport en commun ont réellement accès aux sommes annoncés, le gouvernement doit également s'assurer que les montants rendus disponibles pour financer l'exploitation sont suffisants.** Sur la période 2020 à 2023, les coûts d'exploitation augmenteront d'approximativement 546 M\$ pour s'élever à 6,3 milliards \$ au total en quatre ans afin d'atteindre la hausse de l'offre de service de 5% par année inscrite dans la PMD. Si le gouvernement souhaite la même progression annuelle de 5% de l'offre de service de 2020 à 2029, c'est 2,9 G\$ additionnels qui seront nécessaires en 10 ans, pour un grand total de 18,4 G\$ dédiés aux coûts d'exploitation des STC, pour l'ensemble de cette période. Ces sommes ne sont que pour les frais d'exploitation et ne considèrent pas les frais d'immobilisation qui s'ajouteront pour suivre la croissance de l'offre de service (ex. ajout de véhicules, agrandissement de garage)

**RECOMMANDATION 7 :** Bonifier le financement de l'exploitation de 546 M\$ au total, pour les années 2020 à 2023, afin que les sociétés puissent bénéficier des sommes requises pour financer l'augmentation de leur offre de service de 5% prescrit dans la PMD. Les paramètres spécifiques du programme de subvention devant supporter cette augmentation d'offre de service doivent être revus pour que les sommes deviennent réellement disponibles pour les sociétés de transport en commun.

**RECOMMANDATION 8 :** Augmenter le taux de financement pour le maintien des actifs, tel qu'annoncé dans la PMD, en incluant ce qui est associé au développement de nouvelles infrastructures.

## 6. Financement du transport adapté

Le financement du transport adapté demeure une préoccupation pour les sociétés de transport en commun qui veulent combler la demande de service partout au Québec. La plupart des sociétés de transport en commun ont vu leur demande pour les services de transport adapté augmenter de façon importante au cours des dernières années et cela atteint parfois jusqu'à 10 % par année. Selon l'étude socio-économique du transport adapté (TA) réalisée en 2016 par l'ATUQ, on assiste à une hausse des demandes de transport de 5 % à 6 % par année en moyenne et cette hausse va se poursuivre puisque la demande projetée en 2036 sera de plus de 8,5 M de déplacements. Cette forte croissance de la demande est liée, entre autres, au vieillissement de la population, à la décision de maintenir à domicile le plus longtemps possible les personnes en perte d'autonomie et à la plus grande participation des personnes à mobilité réduite au marché du travail, aux études et à l'ensemble des activités sociales.

**RECOMMANDATION 9 :** Que le financement du transport adapté suive la forte croissance de la demande de ce service.



## 7. L'amélioration des processus et simplification des programmes

Disposer de sources de financement qui ne soient pas plafonnées ou à la baisse est une chose, avoir des programmes simplifiés qui facilitent l'accès à ces fonds qui sont prévus pour le transport en commun en est une autre. Même si des sommes sont officiellement mises à la disposition des sociétés de transport, la complexité des programmes actuels et du processus de planification pour qu'une société de transport puisse obtenir l'approbation lui permettant de réaliser un projet représente actuellement un frein majeur à la l'atteinte des objectifs gouvernementaux.

***C'est pourquoi l'ATUQ sollicite le gouvernement pour mettre en place des programmes simplifiés et revoir les processus de planification. Ceci afin de permettre aux STC de réaliser leurs projets dans les meilleures conditions et selon des délais d'approbation plus courts.***

Au niveau des projets d'immobilisation, bien que les sociétés fassent un programme des immobilisations sur une période de 10 ans, elles ne connaissent les sommes réellement disponibles qu'une année à la fois lorsqu'elles sont informées des balises financières qui lui sont attribuées. Ainsi, un projet qui était prévu dans leur programme des immobilisations depuis plusieurs années peut devoir être reporté parce que, l'année à laquelle la société avait décidé de le réaliser, les balises financières qui lui sont attribuées ont été revues à la baisse.

Les sociétés de transport se font régulièrement reprocher d'avoir un faible taux de réalisation de projets et voient même leur financement être amputé pour cette raison, alors que dans les faits, les conditions mêmes d'octroi du financement sont un frein à la réalisation des projets.

Les enjeux rencontrés actuellement par les sociétés en raison de la lourdeur et la complexité des programmes et processus sont nombreux. Mentionnons à titre d'exemple :

- Les délais pour l'obtention d'une autorisation ministérielle pour débiter un projet qui peuvent s'étendre sur plusieurs mois, voire un an. Ces délais atteignent même deux ans lorsque le projet est soumis à la directive des grands projets, comme c'est le cas des projets d'agrandissement ou de construction de garage requis pour permettre l'électrification. Or, plusieurs programmes ne permettent pas que les sociétés débutent les projets avant d'avoir les autorisations ministérielles.
- Le retard dans l'annonce des programmes de subvention tels que le PAGITC (programme provincial lié à l'EBI). Dans le cas d'EBI, c'est le 6 juin 2018 que le Canada et le Québec ont conclu un accord pour ce programme de financement du transport en commun et près de deux ans plus tard, les modalités du programme pour les sociétés de transport québécoises ne sont toujours pas connues. Les sociétés ont ainsi des projets inscrits dans leurs plans d'investissement sans savoir quel programme les financera, à quelles modalités et si les sommes seront disponibles.



- Les délais de vérification des projets s'étendent sur plusieurs années. Le MTQ a actuellement d'importants retards dans la vérification des projets (parfois jusqu'à 10 ans après la fin du projet). Le fait qu'ils audient 100% des dépenses engagées alourdit leur processus (pas d'échantillonnage comme le font les firmes comptables). Les programmes de subvention prévoient une retenue de 10% jusqu'à la finalisation de la vérification.

**RECOMMANDATION 10** : Faciliter l'accès au financement des programmes et alléger les processus administratifs pour permettre aux projets de se réaliser dans les meilleures conditions et les meilleurs délais et réduire les coûts de gestion.



## 8. Synthèse des recommandations

**RECOMMANDATION 1** : Pour améliorer le transport des personnes, condition essentielle à la croissance économique du Québec et à l'atteinte des objectifs gouvernementaux, le gouvernement doit s'assurer que le transport en commun puisse bénéficier d'un financement dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant.

**RECOMMANDATION 2** : Augmenter, dans un délai relativement court, la part réservée au transport collectif à 50% afin d'assurer un équilibre entre le financement du transport collectif et celui du réseau routier.

**RECOMMANDATION 3** : S'assurer que les sommes identifiées comme étant dédiées aux transports collectifs le soient réellement, et selon des critères précis, plutôt qu'être utilisées pour réaliser d'autres projets moins bénéfiques pour le Québec.

**RECOMMANDATION 4** : Trouver et mettre en place rapidement des solutions alternatives au fait que les sources de financement du transport en commun sont réduites actuellement et le seront de plus en plus dans le futur, en favorisant les sources qui permettent d'influencer les comportements de façon à adopter un mode de vie plus sobre en carbone et les sources qui induisent un transfert modal et une réduction de la congestion.

**RECOMMANDATION 5** : Confirmer la prise de leadership par le gouvernement en mettant à la disposition des sociétés de transport en commun un financement pour tous les aspects de l'électrification et en déterminant clairement les partenaires des sociétés de transport dans ce projet et leur mandat.

**RECOMMANDATION 6** : Assurer une disponibilité et une pérennité du financement destiné à l'exploitation des réseaux des sociétés de transport minimalement par un rattrapage depuis 2007 (taux au PADTC) et une indexation annuelle par la suite.

**RECOMMANDATION 7** : Bonifier le financement de l'exploitation 546 M\$ au total, pour les années 2020 à 2023, afin que les sociétés puissent bénéficier des sommes requises pour financer l'augmentation de leur offre de service de 5% prescrit dans la PMD. Les paramètres spécifiques du programme de subvention devant supporter cette augmentation d'offre de service doivent être revus pour que les sommes deviennent réellement disponibles pour les sociétés de transport en commun.

**RECOMMANDATION 8** : Augmenter le taux de financement pour le maintien des actifs, tel qu'annoncé dans la PMD, en incluant ce qui est associé au développement de nouvelles infrastructures.

**RECOMMANDATION 9** : Que le financement du transport adapté suive la forte croissance de la demande de ce service.

**RECOMMANDATION 10** : Faciliter l'accès au financement des programmes et alléger les processus administratifs pour permettre aux projets de se réaliser dans les meilleures conditions et les meilleurs délais et réduire les coûts de gestion

# Annexe A



# MÉMOIRE

Miser sur le transport en commun, un puissant  
outil de décarbonisation des transports

*Mémoire présenté à la Commission des transports et de  
l'environnement*

**Dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi  
no 44, Loi visant principalement la gouvernance efficace de la  
lutte contre les changements climatiques et à favoriser  
l'électrification**

*Le 17 janvier 2020*



## Table des matières

Sommaire exécutif .....	3
<i>Comment rendre le TEC plus attrayant? .....</i>	<i>4</i>
<i>Synthèse des recommandations de l'ATUQ .....</i>	<i>4</i>
Introduction .....	6
Les modifications principales et préoccupantes apportées par le projet de loi 44 .....	7
Nouveau Fonds d'électrification et de changements climatiques.....	8
Une approche de gestion pour guider le gouvernement dans ses choix d'investissements .....	10
<i>Conclusion.....</i>	<i>16</i>



## Sommaire exécutif

Au quotidien, le transport en commun (TEC) offre l'opportunité à près d'un million de personnes de partout au Québec de se déplacer de manière accessible et économique, en plus de contribuer à l'équité sociale, à la réduction de la congestion routière et à la réduction des émissions de GES. Peu de secteurs contribuent autant au développement durable du Québec que le TEC, et ce, tant au niveau social, environnemental qu'économique.

Ceci semble compris par le gouvernement, car depuis quelques années, nous avons constaté qu'il reconnaissait de plus en plus le TEC comme une solution durable aux enjeux de la société québécoise. Cela s'est reflété dans ses orientations, stratégies et mesures comme celles de la Politique de mobilité durable 2030 (PMD). Toutefois, comme mentionné dans le présent mémoire, les sociétés de transport en commun (STC) font face à des défis pour la mise en œuvre de la PMD notamment en ce qui concerne l'augmentation de l'offre de service de 5 % par année, un objectif de la PMD pour contribuer à la réduction des émissions de GES du secteur des transports. Le projet de loi 44 (PL44), modifie fondamentalement les règles d'un levier financier important à la lutte aux changements climatiques, levier qui doit permettre la réduction des émissions de GES, en permettant la recherche et la mise en œuvre de solutions face à ce défi.

Le secteur des transports est celui qui produit le plus d'émissions de GES au Québec. En 2017, il représentait 43,3 % des émissions totales. Réduire les émissions de GES liées aux transports demeure un défi majeur au Québec, mais chose certaine, le TEC a un potentiel de décarbonisation énorme via l'électrification, mais surtout via une augmentation de sa part modale, ce qui est cohérent avec l'objectif de la PMD. Par contre, provoquer un transfert modal des utilisateurs de l'auto au profit du TEC n'est pas simple. Pour y arriver, il faut que le TEC devienne une option attrayante et une option de choix.



## Comment rendre le TEC plus attrayant?

En bonifiant le service de transport en commun; en améliorant les infrastructures et en assurant leur maintien; en offrant des solutions d'information voyageur; en mettant en place des mesures préférentielles pour sortir les gens de la congestion, en offrant des solutions de « premier et dernier km », en aménageant des terminus et stationnements verts; en offrant des abribus confortables, etc.

À cela s'ajoute l'électrification des réseaux. Actuellement, toutes les STC ont cette volonté, mais les mesures en place ne permettent pas la réalisation optimale des projets. Pour remédier à la situation, il existe des pistes de solutions et, selon l'ATUQ, elles se résument ainsi :

- Que le TEC bénéficie d'un financement dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant.
- Que certaines modalités des programmes de subvention financés par les divers fonds soient revues.
- Que les processus d'approbation des projets soient simplifiés et plus agiles.
- Que l'évaluation et la priorisation des projets financés par le nouveau Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) soient justes et rigoureuses et qu'elles considèrent les nombreux bénéfices du TEC.

Par ailleurs, certains éléments du PL44 suscitent certaines inquiétudes pour le secteur du TEC notamment le retrait de l'engagement du 2/3 au transport et l'absence du ministre des Transports du processus décisionnel. L'ATUQ est ravie de participer aux consultations et espère travailler de concert avec le gouvernement pour la mise en œuvre de cette importante étape qui permettra au Québec de mettre en place des mesures fortes pour lutter contre les changements climatiques et pour réduire ses émissions de GES.

## Synthèse des recommandations de l'ATUQ



### **Recommandation 1**

Adopter une méthode éprouvée, juste, équitable et transparente pour quantifier les émissions de GES réduites et évitées, selon les différents projets qui lui seront présentés, incluant ceux liés au TEC et surtout que cette méthode considère les cobénéfices du TEC.

### **Recommandation 2**

Mettre en place un processus de gestion simple, agile et mené par des experts pour guider le gouvernement dans tous ses choix d'investissement des sommes provenant du FECC (via les programmes ou le FORT) avant et pendant la réalisation des projets retenus.

### **Recommandation 3**

Prévoir à la nouvelle loi une clause selon laquelle « le gouvernement **doit** déterminer une part minimale à consacrer à des mesures en transport et qu'il **doit** déterminer des sommes pour des mesures applicables au transport en commun et aux alternatives à l'auto solo ». À cette fin, le maintien de la règle des 2/3 *comme part minimale est donc demandé*.

### **Recommandation 4**

Conserver le ministre des Transports dans le processus décisionnel de la part minimale des revenus du SPEDE qui seront destinés aux mesures applicables aux transports.

### **Recommandation 5**

Maintenir, voire bonifier les sommes des programmes PADTC et PAGTCP (issues du SPEDE ou du FECC), afin de permettre les augmentations d'offres de service en TEC. À cette recommandation s'ajoute aussi celle de simplifier les modalités de ces programmes.

### **Recommandation 6**

Préciser rapidement le financement des projets d'électrification et prévoir des processus d'approbation plus agiles et simplifiés afin que les STC puissent électrifier leurs réseaux dans les meilleurs délais.

### **Recommandation 7**

Assurer que dans le cadre de son nouveau rôle, le Commissaire au développement durable maintienne le travail de reddition de comptes rigoureux qui a été réalisé par le Conseil de gestion du Fonds vert et que ceux-ci soient arrimés et cohérents à la PMD, tout en demeurant simples et non redondants avec d'autres redditions.



## Introduction

L'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) représente les neuf sociétés de transport en commun du Québec ainsi qu'exo qui, collectivement, desservent les plus grandes villes de la province, soit Montréal et ses couronnes nord et sud, Québec, Lévis, Laval, Longueuil, Gatineau, Trois-Rivières, Saguenay et Sherbrooke. Au total, c'est plus de 60 % de la population québécoise et 99 % des déplacements faits en transport en commun au Québec qui sont représentés par l'ATUQ.

Plus spécifiquement, l'ATUQ cumule des mandats à la fois distincts et complémentaires. D'une part, elle assure la concertation de ses membres et leur représentation publique afin de promouvoir le TEC et le positionnement de ses membres en tant qu'acteurs incontournables de la mobilité durable. D'autre part, elle offre des services de soutien à l'acquisition de véhicules et de systèmes de transport et effectue des représentations auprès des manufacturiers. Elle identifie également les meilleures pratiques et procède à une veille technologique qui assure une amélioration constante des performances des véhicules et systèmes de transport, toujours au bénéfice de ses membres, de ses partenaires et de l'industrie du TEC.

Il est important de rappeler qu'au quotidien, le TEC offre l'opportunité à près d'un million de personnes de partout au Québec de se déplacer de manière accessible et économique, en plus de contribuer à l'équité sociale, à la réduction de la congestion routière et à la réduction des émissions de GES. C'est donc dire que peu de secteurs contribuent autant au développement durable du Québec que le TEC, et ce, tant au niveau social, environnemental qu'économique.

Il est aussi important de mentionner que l'ATUQ et ses membres ont été encouragés, lors de sa journée à l'Assemblée nationale, le 25 septembre 2019, par le fait que les élus de tous les partis reconnaissent de plus en plus le TEC comme une solution durable aux enjeux de la société québécoise. L'ATUQ avait aussi noté que le gouvernement miserait sur le TEC pour atteindre plusieurs de ses ambitieux objectifs, comme l'a mentionné le premier ministre, M. François Legault, lors de son discours inaugural, en novembre 2018 :

- *Nous allons aussi investir de façon importante dans les transports collectifs et surtout, on va s'assurer que les projets se réalisent.*
- *Ces investissements vont bénéficier aux Québécois qui vont pouvoir se déplacer de façon plus efficace et plus confortable, tout en réduisant la congestion et la pollution.*
- *Nous devons aussi accélérer l'électrification des transports : trains, autobus, camions, autos.*
- *En plus de réduire nos GES, l'électrification des transports va nous enrichir en remplaçant nos importations de pétrole par l'électricité propre qu'on produit chez nous.*

- *Transports collectifs et électrification sont deux domaines où la croissance économique et la lutte contre les changements climatiques vont de pair et servent les intérêts des Québécois.*
- *Les méthodes de gestion trop rigides et la lourdeur administrative sont démoralisantes pour les employés et nuisent à l'efficacité gouvernementale. On doit renverser cette tendance.*

Depuis, le gouvernement a posé des gestes concrets, notamment avec la mise en œuvre de la PMD. L'ATUQ souhaite maintenant que les actions et moyens qui découleront du PL44 offrent au secteur des transports, principalement celui des transports collectifs et actifs, **un financement dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant**, permettant le maintien des actifs des STC, le développement des offres de service et leur exploitation soutenue pour le service régulier et le transport adapté, de même que l'électrification des réseaux. À cette fin, il importe que l'évaluation et la priorisation des projets financés par le nouveau Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) soient justes et rigoureuses et qu'elles considèrent les nombreux bénéfices du TEC.

## Les modifications principales et préoccupantes apportées par le projet de loi 44

À la lecture du PL44, les membres de l'ATUQ sont préoccupés par plusieurs aspects. Les trois suivants étant les plus importants:

1. L'absence de précisions quant au cadre, balises ou méthode pour faire les choix d'investissement provenant du nouveau FECC.
2. Le projet de loi modifie les règles régissant le Fonds vert, qu'il renomme « Fonds d'électrification et de changements climatiques » (FECC), notamment en remplaçant la règle actuelle selon laquelle les 2/3 des revenus du système de plafonnement et d'échanges de droits d'émission (SPEDE) et communément appelé « marché du carbone » sont réservés aux mesures applicables aux transports par une règle permettant au gouvernement de déterminer la part minimale de ces revenus qui peut être réservée à cette fin.
3. Le retrait du ministre des Transports du processus décisionnel de la part minimale des revenus du SPEDE qui seront destinés aux mesures applicables aux transports.



## Nouveau Fonds d'électrification et de changements climatiques

Comme mentionné précédemment, le Fonds vert est renommé « Fonds d'électrification et de changements climatiques » (FECC). Au-delà du changement de nom, des changements importants sont effectués pour attribuer, voire utiliser les fonds disponibles à travers divers programmes gérés par des ministères et organismes. À l'article 6 du PL44, le nouveau libellé de l'article 15.1 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs se lit comme suit :

*« est institué le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) et que ce fonds est affecté au financement, dans le respect des principes, des orientations et des objectifs établis dans la politique-cadre sur les changements climatiques, de toute mesure visant la lutte contre les changements climatiques, notamment au moyen de l'électrification, ainsi que des activités du ministre en cette matière. Le fonds sert notamment à financer des activités, des projets ou des programmes visant à stimuler l'innovation technologique et sociale, la recherche et le développement, l'acquisition de connaissances, l'amélioration des performances ainsi que la sensibilisation et l'éducation de la population en matière de lutte contre les changements climatiques. Les sommes portées au crédit du fonds peuvent, en outre, être utilisées pour l'administration et le versement de toute aide financière prévue par un programme élaboré par le gouvernement ou par le ministre, ou par tout autre ministre ou organisme public partie à une entente conclue en vertu de l'article 15.4.3 ou à qui un mandat a été confié en vertu de cet article. »*

Bien que cet article donne de l'information sur les fins auxquelles les fonds peuvent être utilisés, le PL44 ne précise pas les critères selon lesquels les fonds seront attribués aux divers programmes et subséquemment aux projets. **Plus spécifiquement les membres de l'ATUQ se demandent de quelle façon les sommes du FECC seront dépensées, c'est-à-dire comment se feront les choix d'investissement?** Le PL44 n'est pas explicite à cet égard et nous comprenons que les orientations et les objectifs établis dans la nouvelle politique-cadre sur les changements climatiques apporteront quelques précisions.

Le PL44 mentionne toutefois que :

*« le nouveau FECC sera affecté uniquement au financement de mesures visant la lutte contre les changements climatiques. Également, à l'article 6, le nouveau libellé de l'article 15.2, mentionne que **le ministre est responsable de la gestion du fonds**, qu'il assure dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence. À cette fin, il privilégie une gestion axée sur les **meilleurs résultats** à obtenir pour assurer le respect des principes, des orientations et des objectifs gouvernementaux, en particulier ceux prévus à la politique-cadre sur les changements climatiques. »*

La notion de **meilleurs résultats** est sujette à interprétation et demande à être précisée. Serait-il question ici de *favoriser les investissements là où les réductions sont les plus efficaces, c'est-à-dire là où ils sont les plus rentables (compte tenu du ratio \$/t éq. CO2*



*réduite)?, tel que mentionné dans l'Analyse d'impact réglementaire du projet de loi visant la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et de la transition énergétique?<sup>1</sup> Sur ce point, le Bilan mi-parcours 2017-2018 du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC)<sup>2</sup> mentionne ce qui suit : « l'expertise des partenaires gouvernementaux du PACC 2013-2020 en matière de quantification de GES est relativement nouvelle et continue de se développer à vitesse variable d'un ministère et organisme à l'autre. La disponibilité de cette expertise a une incidence sur les évaluations des potentiels de réduction d'émissions de GES, tant lors de l'élaboration des politiques et des plans d'action que lors de leur mise en œuvre. Compte tenu de l'importance de ces évaluations dans la prise de décision, le MDDELCC poursuivra ses efforts pour faire valoir les meilleures pratiques en la matière et le développement de l'expertise dans la quantification des GES chez les partenaires du PACC 2013-2020. »*

La question de l'évaluation des investissements est vraiment importante et il est essentiel que le gouvernement s'assure que la méthode utilisée pour quantifier les émissions de GES réduites et évitées des projets qui lui seront présentés, incluant ceux liés au TEC, soit **éprouvée, juste, équitable et transparente** afin de faire les meilleurs choix. Cette méthode doit aller au-delà des retours immédiats sur les investissements, mais doit aussi évaluer les bénéfices sur le long terme. À titre d'exemple, un critère important qui doit faire partie de l'évaluation est celui du transfert modal des utilisateurs vers des modes collectifs et actifs qui, en plus de réduire les émissions de GES, réduisent aussi la congestion routière et les inégalités sociales, qui ont des effets bénéfiques sur la santé publique, qui améliorent la sécurité routière et qui réduisent les coûts en infrastructures publiques. Ainsi, en raison de ces nombreux bénéfices additionnels, le transfert d'un utilisateur de son auto à un mode collectif doit être priorisé au changement d'une auto à essence à un véhicule électrique. Également, il serait bien de privilégier le bien collectif, plutôt que l'individualisme, c'est-à-dire la notion de mobilité collective et partagée, plutôt que la mobilité individuelle. Ce sont de tels critères qui devraient être utilisés pour évaluer les projets et faire les choix d'investissement.

De plus, comme c'est le cas pour tous les investisseurs, les bénéfices escomptés doivent être suivis à travers le temps afin d'ajuster le tir au besoin. Cependant, il est important de mentionner qu'un engagement dans un projet à long terme doit pouvoir compter sur un financement soutenu afin de mener à terme sa réalisation malgré des facteurs externes ou autres projets qui peuvent remettre en question sa complétude. Ce processus d'évaluation et de suivi requiert donc la mise en place d'une approche de gestion qui doit accompagner le FECC.

<sup>1</sup> Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Analyse d'impact réglementaire du projet de loi visant la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et de la transition énergétique, 2019, 12 pages. Page 3. [En ligne]. <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/AIR-loi-fonds-vert.pdf>

<sup>2</sup> Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Bilan mi-parcours du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, 2017, 78 pages. Page 22. [En ligne]. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/bilan/bilanPACC-mi-parcours.pdf>



## Une approche de gestion pour guider le gouvernement dans ses choix d'investissements

Il est important de mettre en place un processus de gestion pour effectuer les choix et suivre la mise en œuvre des projets. Ce processus doit être simple, agile et mené par des experts pour guider le gouvernement dans ses choix d'investissement des sommes provenant du PECC. Selon l'ATUQ, les trois éléments suivants devraient être considérés pour évaluer, puis prioriser les projets :

1. Utiliser des critères complets, qui évaluent **globalement** les bénéfices, même ceux indirects et induits, comme le fait la méthode développée par l'American Public Transportation Association (APTA) et utilisée par le consultant *Golder dans une étude réalisée dans les cas du transport collectif en 2016 pour la grande région de Montréal*<sup>3</sup>.
2. Une approche d'investissement **objective et équitable plutôt qu'arbitraire**.
3. Une **reddition de comptes rigoureuse**, mais simple qui s'arrime à celle de la PMD.

### Recommandation 1

Adopter une méthode éprouvée, juste, équitable et transparente pour quantifier les émissions de GES évitées, selon les différents projets qui lui seront présentés, incluant ceux liés au TEC et surtout que cette méthode considère les cobénéfices du TEC.

### Recommandation 2

Mettre en place un processus de gestion simple, agile et mené par des experts pour guider le gouvernement dans tous ses choix d'investissement des sommes provenant du FECC (via les programmes ou le FORT) avant et pendant la réalisation des projets retenus.

Ces deux recommandations sont indispensables pour prioriser les projets et pour faire les meilleurs choix d'investissements issus du FECC. L'ATUQ offre son entière collaboration aux instances qui en seront responsables, que ce soit l'éventuel Bureau de l'électrification de l'économie et des changements climatiques ou autre.

**La proportion des investissements dédiés au secteur des transports ne sera pas garantie si le PL44 est adopté tel quel.**

L'actuelle loi constitutive du MDDELCC<sup>4</sup> prévoit, à l'article 15.4.1

***que les 2/3 des revenus du marché du carbone sont affectés à des mesures applicables au secteur des transports, dont la responsabilité de mise en œuvre peut relever de différents ministères et organismes.*** Dans le texte de Loi actuel, il est textuellement mentionné que :  
« Cette balise, qui n'existait pas dans le cadre du PACC 2006-2012, a été introduite en 2013

<sup>3</sup> Rapport de quantification des émissions de gaz à effet de serre évitées par le transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal, novembre 2016. [En ligne] [http://www.stm.info/sites/default/files/pdf/fr/rapport\\_quantification\\_ges\\_evites.pdf](http://www.stm.info/sites/default/files/pdf/fr/rapport_quantification_ges_evites.pdf).

<sup>4</sup> Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, article 15.4.1.



dans la loi constitutive du MDDELCC afin d'assurer la canalisation <sup>5</sup> d'une portion significative des investissements vers le secteur qui émet le plus de GES au Québec. » **Ces sommes permettent notamment d'assurer la disponibilité de sommes récurrentes allouées au maintien de l'augmentation de l'offre de service en transport collectif qui a été réalisée entre 2006 et 2012.** Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017, le gouvernement, sur recommandation du ministre des Finances, du ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports et de la ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, détermine annuellement les sommes affectées au transport en commun et aux modes de transport des personnes autres que l'« auto solo ». Celles-ci sont virées du Fonds vert au Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT).

À l'article 8 du PL44, il est mentionné que les articles 15.4.1 à 15.4.1.2 de cette loi sont remplacés par les suivants **et c'est ce qui inquiète les membres de l'ATUQ.**

15.4.1. Le gouvernement peut, sur recommandation du ministre des Finances et du ministre responsable de l'application de la présente loi, **déterminer une part minimale** du produit de la vente des droits d'émission visés au deuxième alinéa de l'article 46.6 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) réservée au financement de mesures applicables aux transports.

*Le gouvernement peut également déterminer, sur recommandation de ces ministres, des sommes portées au crédit du fonds qui sont affectées à des mesures applicables au transport en commun et à des programmes d'aide financière qui favorisent le développement et l'utilisation du transport en commun des personnes ou le développement et l'utilisation de modes de transport de personnes, à l'exception du véhicule de promenade dont le seul occupant est le conducteur. Les sommes ainsi affectées sont virées, par le ministre, au Fonds des réseaux de transport terrestre institué par le paragraphe 1<sup>o</sup> de l'article 12.30 de la Loi sur le ministère des Transports (chapitre M-28). Les sommes visées au deuxième alinéa de l'article 46.8.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement sont exclues de l'application du présent article.*

Dans l'article 1 du PL44, la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001) est modifiée par l'insertion, après l'article 10, du suivant :

10,1 *Le ministre est d'office le conseiller du gouvernement sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques et il en assure la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale. [...] Le ministre assure la cohérence et la coordination des politiques, des plans d'action, des programmes, des processus de concertation et des autres mesures du gouvernement, des ministères et des organismes publics qui concernent la lutte contre les changements climatiques et est associé à leur élaboration. Chaque ministre ou organisme public concerné demeure responsable du choix et de la mise en œuvre des moyens pour atteindre les résultats.*

<sup>5</sup> Les sommes destinées au transport collectif font l'objet de transferts au Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT), dont le montant est déterminé annuellement par décret gouvernemental.



Ces changements législatifs remplacent donc une règle objective et quantifiable par une approche imprécise, voire variable, qui la soustrait d'un engagement ferme envers le TEC. Ces changements inquiètent les membres de l'ATUQ qui sont engagés dans des projets importants de développement et d'électrification tous liés aux objectifs de la PMD. Ces projets requièrent des sources de financement dédiées, pérennes, prévisibles, cohérentes et suffisantes afin de porter fruit.

Ne pas avoir de balises claires, équitables et explicites risque de provoquer un éparpillement des fonds dirigés vers divers projets tous présentant *prima facie* des bénéfices intéressants. Les membres de l'ATUQ comprennent donc l'importance de la politique-cadre qui viendra baliser la gestion du FECC. Cette politique devrait préciser les stratégies d'investissement comme le font les comités d'investissement des grands fonds publics et privés. Les membres de l'ATUQ proposent, qu'en cohérence avec les constats, notamment ceux du bilan de mi-parcours du PACC, et diverses politiques du gouvernement comme la PMD, le TEC soit maintenu comme un bénéficiaire important des fonds disponibles avec une **part minimale** établie à la politique-cadre. Le maintien de la règle du 2/3 nous semble justifié afin d'aider la réalisation des projets de TEC. À noter que d'autres sources de financement sont aussi requises pour compléter le financement des investissements mentionnés précédemment.

### Recommandation 3

Prévoir à la nouvelle loi une clause selon laquelle « le gouvernement **doit** déterminer une part minimale à consacrer à des mesures en transport et qu'il **doit** déterminer des sommes pour des mesures applicables au transport en commun et aux alternatives à l'auto solo ». À cette fin, le maintien de la règle des 2/3 comme *part minimale est donc demandé*.

### Rôle du ministre des Transports dans le processus décisionnel

Puisque le transport est le plus grand émetteur de GES et celui présentant le meilleur potentiel de réduction de GES, les membres de l'ATUQ croient que la présence du ministre des Transports à la table décisionnelle est aussi essentielle. Cette présence pourra assurer l'importance qui sera accordée aux projets d'investissement liés aux transports et permettra une reddition de compte agile et en continu pour ce qui est des projets sous sa responsabilité.

### Recommandation 4

Conserver le ministre des Transports dans le processus décisionnel de la part minimale des revenus du SPEDE qui seront destinés aux mesures applicables aux transports.

### Utilisation du nouveau FECC par les sociétés de transport

Les membres de l'ATUQ bénéficient actuellement des sommes du Fonds vert (qui lui, tire ses revenus de plusieurs sources, dont la vente d'unités d'émission de gaz à effet de serre dans le cadre du SPEDE) par le biais du Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) et du Programme d'aide au transport collectif des personnes et aux immobilisations en transport en commun (PAGTCP). Ces programmes financent en partie les coûts liés à l'exploitation des réseaux de transport. Le nouveau FECC devra prendre le



relais au niveau du financement de ces programmes ou, à défaut, un autre mode de financement devra être prévu pour ces programmes qui sont essentiels pour les membres de l'ATUQ. Les STC ont également plusieurs projets qui visent l'adaptation aux changements climatiques et pour lesquels les programmes d'aide doivent être également ajustés. L'un de ces projets d'envergure est l'électrification des réseaux de transport.

### **Financement de l'exploitation et de l'augmentation de l'offre de service**

Ce qui est énoncé précédemment est d'autant plus préoccupant, puisque le financement de l'exploitation des réseaux de TEC et de l'augmentation des offres de service est déjà un enjeu majeur connu. Il est désormais évident que, pour réduire et éviter les émissions de GES au Québec, il faudra continuer à agir en transport en augmentant l'offre de mobilité durable, avec, au premier rang, les transports actifs et collectifs. Ceci est cohérent avec le *Plan d'action 2018-2023 de la PMD*, où il est mentionné *qu'afin d'atteindre la cible de 37,5% de réduction des émissions de GES, il est nécessaire d'augmenter l'offre de service de transport en commun de 5 % par année*. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement s'est engagé à *bonifier à la fois le PADTC et le PAGTCP*.

Toutes les STC sont déjà à l'œuvre pour réaliser les engagements de la PMD. Toutefois, à ce jour, celles qui visent une augmentation de leur offre de service de 5 % annuellement estiment que le financement actuellement disponible ne le permet pas, et que cela est attribuable à des paramètres spécifiques du PADTC qui utilise comme année de référence des taux de 2007, ce qui a pour effet de ne financer qu'approximativement 30 % des coûts admissibles au lieu de 50 % comme mentionné dans le programme. Le fait que les coûts associés à l'augmentation de l'offre de service ne sont pas financés adéquatement met en péril la mise en œuvre de la PMD et ainsi l'atteinte de l'objectif gouvernemental de réduction des émissions de GES. L'ATUQ profite des consultations sur le PL44 pour sensibiliser les élus de tous les partis sur cet enjeu majeur qui touche deux programmes spécifiques du ministère des Transports soit le PADTC et le PAGTCP.

#### **Recommandation 5**

Maintenir, voire bonifier les sommes des programmes PADTC et PAGTCP (issues du SPEDE ou du FECC), afin de permettre les augmentations d'offres de service en TEC et la mise en place de mesures d'adaptation aux changements climatiques. À cette recommandation s'ajoute aussi celle de simplifier les modalités de ces programmes, comme mentionné plus haut.

### **L'ajout du volet électrification à la nouvelle politique-cadre sur les changements climatiques**

Le fait que *l'électrification* soit clairement inscrite dans le titre du PL44 et que celui-ci renomme le Fonds vert par le Fonds d'électrification et de changements climatiques en plus d'établir un Bureau de l'électrification de l'économie et des changements climatiques envoie un signal clair indiquant que l'électrification est plus que jamais une priorité gouvernementale. Les STC l'avaient déjà bien saisi et celles-ci sont déjà engagées dans cette transition vers l'électrification, avec l'achat d'autobus hybrides depuis 2014 et



maintenant l'intégration graduelle de véhicules tout électriques au sein de leurs flottes. L'objectif de la PMD qui stipule que seuls les autobus 100 % électriques seront subventionnés à partir de 2025 est aussi venu concrétiser davantage cette orientation.

Cependant, il est essentiel de préciser que l'électrification des réseaux de transport va au-delà de l'acquisition d'autobus électriques. En effet, cela comporte plusieurs enjeux complexes qui doivent être analysés. Des études et tests sont en cours au sein de toutes les STC pour s'assurer de retenir les bons choix technologiques; déterminer les besoins d'adaptation ou de construction de garages afin de permettre la recharge des véhicules; préciser l'adaptation des offres de service selon l'autonomie des véhicules disponibles; formation de la main-d'œuvre qui pour l'entretien de ces véhicules électriques, etc.

L'utilisation du FECC pour financer des projets d'électrification devrait permettre de couvrir l'ensemble des véhicules de transport collectif de tous les organismes publics de transport collectif. À cet égard, il importe de souligner le caractère particulier d'exo qui est limité dans sa capacité d'électrifier ses services ferroviaires et d'autobus avec la formule actuelle. En ce qui concerne les services d'autobus, le modèle d'affaires actuel d'exo est fondé sur la sous-traitance y compris pour la fourniture des véhicules et des garages. Similairement, les trains qu'exo exploite circulent sur des emprises appartenant au Canadien Pacifique (CP) et au Canadien National (CN) qui les utilisent principalement pour le transport de marchandises. L'électrification de ces lignes dépend de la volonté du CP et du CN. Dans ce contexte, il est essentiel de prendre en considération ce modèle d'affaires afin d'assurer qu'exo puisse bénéficier de subventions gouvernementales, au même titre que les autres organismes publics de transport collectif, afin de financer des projets d'électrification qui contribuent à la mobilité durable.

### **Financement de l'électrification des réseaux de transport**

À ce jour, nous ignorons de quelle façon seront financées les infrastructures de recharge, puisqu'Hydro-Québec n'ira pas de l'avant avec le financement des installations requises par les STC malgré que cela lui est permis à la suite de la modification à sa loi par l'adoption du projet de Loi 106 (*Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*). Les travaux entre l'ATUQ, les STC et les instances gouvernementales n'ont mené à aucun cadre financier laissant présumer que le financement devra provenir des programmes existants, ce qui inquiète les STC, puisque les sommes actuellement disponibles pour le maintien des actifs et le développement de l'offre de service sont déjà estimées comme étant insuffisantes. L'électrification ne peut se réaliser aux dépens du maintien et du développement de l'offre de service.

### **Au-delà de l'argent, le temps est aussi un enjeu majeur**

Les processus actuels liés aux projets et aux demandes de financement sont complexes, longs, peu flexibles, et ils touchent la plupart des investissements en TEC, quelle que soit leur ampleur, y compris ceux d'électrification. Concrètement, les STC doivent utiliser les processus associés aux grands projets pour obtenir les autorisations de financement (dépôt de dossier d'opportunité, dossier d'affaires, etc.) pour les projets d'agrandissement et d'électrification des centres d'entretien et d'exploitation. Cela n'est pas conséquent avec



l'objectif gouvernemental d'électrifier rapidement les réseaux de TEC dans un contexte d'urgence climatique où l'on veut agir dans les meilleurs délais.

#### **Recommandation 6**

Préciser rapidement le financement des projets d'électrification et prévoir des processus d'approbation plus agiles et simplifiés afin que les STC puissent électrifier leurs réseaux dans les meilleurs délais.

#### **Une reddition de compte rigoureuse en cohérence avec la PMD et les bénéfices escomptés**

Deux enjeux importants supportent la mise en place d'une reddition rigoureuse. Dans un premier temps il s'agit d'éviter les dérapages et la critique, comme ce fut le cas pour le Fonds vert. Le gouvernement reconnaît la nécessité d'une transparence dans la gestion des fonds publics, et ce principe s'applique d'autant plus au FECC qui sera constamment sous la loupe publique.

Deuxièmement, il s'agit d'assurer la cohérence dans les actions gouvernementales qui s'exprime grâce à des politiques et programmes. Le processus de reddition doit non seulement assurer que les sommes soient bien investies, mais aussi qu'elles le soient en appuyant les grandes orientations et objectifs fixés par le gouvernement. À cette fin le PL44 abolit le Conseil de gestion du Fonds vert et transfère certaines de ses responsabilités au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, en plus de modifier la Loi sur le vérificateur général pour ajouter aux responsabilités du commissaire au développement durable celle de faire part annuellement, dans la mesure qu'il juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations en lien avec le FECC.

Un commentaire cependant, la reddition de compte doit à la fois être rigoureuse et complète, mais relativement simple en éliminant les redondances avec d'autres redditions, validations, vérifications et audits. Les membres de l'ATUQ tiennent à mentionner que le temps passé à soumettre des rapports de suivis ne cesse de s'accroître nécessitant des ressources additionnelles qui pourraient être investies dans des services.

#### **Recommandation 7**

Assurer que dans le cadre de son nouveau rôle, le Commissaire au développement durable maintienne le travail de reddition de comptes rigoureux qui a été réalisé par le Conseil de gestion du Fonds vert et que ceux-ci soient arrimés et cohérents à la PMD, tout en demeurant simples et non redondants avec d'autres redditions.



## Conclusion

### Le temps est venu de passer en mode accéléré pour ne pas rater nos objectifs!

Concluons notre mémoire d'abord avec un extrait du *Bilan mi-parcours 2017-2018 du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques*, page 27 où il est mentionné que : *Les investissements en transport collectif génèrent une multitude d'avantages pour la société québécoise : réduction de la congestion routière, réduction des coûts associés à cette congestion et amélioration de la qualité de vie des citoyens, réduction de la pollution atmosphérique, options accrues de mobilité durable, notamment pour certaines clientèles qui n'ont pas accès à l'automobile, etc. Les bénéfices relatifs à la réduction des émissions de GES qui motivent les investissements dans ce domaine sont venus s'ajouter, depuis quelques années, aux facteurs qui entrent dans la prise de décision dans ce domaine. Le transport collectif constitue ainsi un élément structurant essentiel pour le développement du Québec qui devrait faire partie de toute politique de mobilité durable, de développement durable et de lutte contre les changements climatiques.*

Par ailleurs, mentionnons que le 18 décembre 2019, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a publié l'inventaire québécois des émissions de GES en 2017<sup>6</sup>. Ces données permettent de constater que la réduction des émissions de GES du Québec a stagné ces dernières années. Pour l'année 2017, la hausse des émissions a été de 0,2 % par rapport à 2016, ce qui ramène à 8,7 % la diminution des émissions de GES en sol québécois entre 1990 et 2017. Rappelons que le Québec s'était donné comme objectif une réduction de 20 % de ses émissions d'ici 2020 et de 37,5 % d'ici 2030, par rapport à l'année de référence 1990.

Dans son communiqué, le ministre mentionne que :

*Bien que le Québec se maintienne au premier rang des provinces et territoires canadiens, avec des émissions s'établissant à 9,5 tonnes équivalent CO2 par habitant, ce nouvel inventaire démontre que les gouvernements précédents n'ont pas su cibler les secteurs névralgiques de la lutte contre les changements climatiques, dont le transport, qui est toujours le secteur qui produit le plus d'émissions de GES au Québec. Ce secteur a en effet émis 34,1 millions de tonnes équivalent CO2, en 2017, ce qui représentait 43,3 % des émissions totales de la province.*

*Réduire les émissions liées aux transports demeure un défi majeur au Québec, celles-ci ayant crû de 23 % depuis 1990. Cette hausse s'explique notamment par l'accroissement continu du nombre et de la taille des véhicules sur les routes. En 2017, le transport routier a engendré à lui seul 79,6 % des émissions du secteur, soit 34,5 % des émissions totales de la province.*

<sup>6</sup>[En ligne]: <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?aiguillage=ajd&type=1&lang=fr&idArticle=2712181147>



*Le Plan d'électrification et de changements climatiques, qui sera présenté au début de l'année 2020, proposera des mesures efficaces et concrètes pour réduire les émissions de GES au Québec dans plusieurs domaines, dont, prioritairement, celui des transports.*

Cet engagement de « proposer des mesures en transport » est évidemment bien accueilli par l'ATUQ. Il importe toutefois que ces engagements s'appliquent aux transports collectifs et actifs et surtout qu'ils soient appuyés par des mesures fortes qui tiendront compte des recommandations de l'ATUQ, car, comme démontré dans le présent mémoire, les moyens actuels (financiers et autres) ne sont pas suffisants pour permettre aux STC de réaliser leur plein potentiel.

Le Fonds vert qui deviendra bientôt le FECC est une source importante de financement des STC qui doivent être soutenues de façon continue pour réaliser leur mission et permettre au gouvernement d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. Ce fonds n'est malheureusement pas suffisant à lui seul et l'exercice en cours sur le financement demeure crucial pour la mise en œuvre des projets en TEC dans un contexte où de nouvelles sources de financement sont requises pour combler les besoins. Il est important de considérer globalement les sources de financement et leurs modalités, et d'assurer leur complémentarité et cohérence.

Au-delà des fonds, il y a les programmes des divers organismes et ministères qui permettent d'utiliser les sommes disponibles. Notons que la complexité des programmes dans leurs modalités et dans leurs processus de gestion est maintenant source de grande préoccupation pour les STC. Les modalités sont complexes et varient d'un programme à l'autre, et les processus administratifs requièrent des ressources importantes pour assurer leur suivi. Selon les membres de l'ATUQ, il y a lieu de revoir en profondeur les programmes et processus afin de les rendre plus agiles. Il est possible de mettre en place des programmes soutenus par des fonds spécifiques et dédiés qui répondent aux exigences de reddition tout en étant souples et efficaces. Il est souhaitable d'avoir rapidement un processus standardisé et uniformisé pour l'application des programmes liés aux besoins des bénéficiaires et non développés en fonction des exigences administratives.

Finalement, cette lourdeur administrative se traduit en temps. Le temps requis pour préparer une demande, se voir confirmer et finalement recevoir les sommes autorisées est une conséquence directe de la complexité des programmes et processus. Les STC doivent obtenir du financement temporaire pour soutenir les projets et services en attendant les fonds confirmés. Comme mentionné précédemment, l'accroissement des dettes et du personnel administratif se traduisent en ressources qui seraient mieux investies dans les services offerts à la clientèle.

L'ATUQ remercie la Commission ainsi que le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques de lui avoir permis de participer aux consultations et à l'audition publique. Elle espère avoir la chance de travailler avec lui, avec le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, de même qu'avec l'éventuel Bureau de



---

l'électrification de l'économie et des changements climatiques et le nouveau Comité consultatif sur les changements climatiques.



# Annexe B

# MÉMOIRE

## CHANTIER SUR LE FINANCEMENT DE LA MOBILITÉ

*Présenté par*  
**L'ASSOCIATION DU TRANSPORT URBAIN DU QUÉBEC (ATUQ)**

*Le financement du transport en commun; outil essentiel  
au développement économique du Québec et à la  
réalisation des engagements en matière de climat*

*Présenté au ministère des Transports  
Le 18 octobre 2019*



# Table des matières

Sommaire exécutif .....	3
1. Brève présentation de l'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) et des principaux bénéfices liés au transport en commun (TEC).....	4
2. Politique de mobilité durable 2030 : des objectifs ambitieux.....	5
3. Un financement dédié, pérenne donc prévisible, cohérent et suffisant.....	6
3.1. <i>Un financement dédié</i> .....	6
3.2. <i>Un financement prévisible et pérenne</i> .....	7
3.3. <i>Un financement cohérent</i> .....	8
3.4. <i>Un financement suffisant</i> .....	12
4. Des exemples d'enjeux de financement.....	14
4.1. <i>Financement de l'exploitation</i> .....	14
4.2. <i>Financement de l'augmentation de l'offre de service prescrit dans la PMD</i> .....	15
4.3. <i>Financement de grands projets</i> .....	16
4.4. <i>Financement du maintien des actifs</i> .....	17
4.5. <i>Financement du transport adapté</i> .....	18
5. Simplification des processus et réduction des délais d'approbation .....	20
6. L'électrification des transports, projet novateur comportant plusieurs enjeux.....	22
7. Mobilité intégrée et autres projets innovants.....	23
8. Conclusion .....	24
9. Synthèse des recommandations .....	26



## Sommaire exécutif

Par ses nombreux avantages, le transport en commun doit bénéficier d'un financement **dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant**, permettant le maintien des actifs, le développement de l'offre (5% par année selon la Politique de mobilité durable) et l'exploitation soutenue des services. De plus, le financement doit aussi soutenir l'électrification des réseaux et répondre à la forte hausse de la demande du transport adapté. Il est nécessaire, pour atteindre les objectifs du gouvernement et contribuer à l'essor économique du Québec, que les Québécois puissent se déplacer plus facilement par des modes de transport dignes du 21<sup>e</sup> siècle. La hausse constante du nombre d'habitants, en plus d'une motorisation qui augmente plus rapidement que la population, ne permettent pas d'anticiper une amélioration de la situation sans qu'un changement marqué soit fait dans le domaine du transport. Disposer de solutions de transport beaucoup plus sobres en carbone, qui permettent une réduction de la congestion routière, est essentiel pour que les entreprises puissent avoir accès à la main-d'œuvre dont elles ont besoin pour se développer, développer l'économie québécoise et atteindre nos cibles de réduction de GES.

Une simplification des programmes de financement permettrait de mettre en œuvre plus rapidement les projets nécessaires à la réalisation des ambitieux objectifs souhaités par le gouvernement. Des sommes importantes font l'objet de communiqués de presse et d'annonces officielles, mais la complexité des programmes et les délais d'approbation trop longs ne sont pas facilitants à la mise en place rapide de systèmes de transport efficaces selon les échéances annoncées dans la Politique de mobilité durable.

Par ailleurs, l'électrification des transports, nécessite une mise en œuvre beaucoup plus complexe que simplement l'achat d'autobus électriques. Des analyses et une planification sont nécessaires pour la mise en place des infrastructures et installations de recharge et ces activités sont présentement en cours. Pour sa part, le gouvernement doit affirmer son leadership dans ce projet en mettant à la disposition des sociétés de transport un financement pour tous les aspects de l'électrification.

La complémentarité des nouvelles mobilités doit aussi être assurée. Il faut assurer aux sociétés de transport en commun le leadership dans l'organisation du transport des personnes sur leur territoire, de sorte que les nouvelles mobilités soient complémentaires à leurs réseaux plutôt qu'être en concurrence.

Les municipalités de même que les usagers ne sont plus en mesure de payer davantage pour les services de transport en commun. Avec l'effritement des sources actuelles et la non-indexation de certaines, il y a nécessité de revoir la répartition des sommes déjà perçues (équilibre entre transport routier et transport collectif), assurer l'indexation de sources existantes puisque les dépenses, elles, sont soumises à l'inflation, prévenir toute conditions et situations qui mettent une pression à la hausse sur les coûts, trouver des moyens de réduire des coûts particulièrement en étant plus efficace et rapide, et s'attaquer à la question des dettes des sociétés qui sont grandissantes et drainent des fonds qui ne sont pas affectés aux services.



# 1. Brève présentation de l'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) et des principaux bénéfices liés au transport en commun (TEC)

L'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) représente les neuf sociétés de transport en commun (STC) du Québec qui desservent les plus grandes villes de la province soit Montréal, Québec, Lévis, Laval, Longueuil, Gatineau, Trois-Rivières, Saguenay et Sherbrooke. Avec exo, qui se joint à l'association dans le cadre de la présente initiative, **c'est plus de 60 % de la population québécoise et 99 % des déplacements faits en transport en commun (TEC) au Québec qui sont représentés.**

En plus d'offrir au quotidien l'opportunité à des milliers de citoyens de se déplacer de manière accessible et économique, le transport en commun constitue **un des meilleurs outils permettant des gains substantiels pour le Québec du fait de ses nombreux impacts positifs à la fois économiques, environnementaux et sociaux.** Par exemple, le transport en commun permet de réduire la congestion routière, qui coûte très cher<sup>1</sup> à la société québécoise. Cette congestion réduit la qualité de vie d'un grand nombre de personnes et constitue un frein important au développement économique. Le transport en commun contribue également à réduire les émissions de GES, ce qui est une priorité identifiée par un nombre grandissant de citoyens et est un des objectifs que le gouvernement s'est fixé avec la réduction de 37,5% en 2030 par rapport à 1990. La marche pour le climat du 27 septembre à Montréal, à laquelle entre 300 000 et 500 000 personnes ont participé selon les estimations, n'est qu'un exemple de l'importance qu'accorde la population québécoise aux problèmes liés aux changements climatiques.

Le transport en commun permet également de réduire l'importante sortie de capitaux du Québec. Il s'agit de milliards de dollars par année qui sont dirigés vers l'Ouest canadien, les États-Unis ou des pays étrangers d'où sont importés le pétrole, les véhicules, etc. alors que la filière électrique et le marché des batteries représentent un fort potentiel économique pour le Québec. Il facilite l'intégration à faible coût d'un grand nombre de personnes sur le marché du travail, permettant des économies dans le budget des ménages. Il diminue le nombre d'accidents et de blessures liés à l'usage de la route. Il a un impact positif sur la santé de ses utilisateurs, par exemple avec l'augmentation des déplacements actifs qu'il entraîne (marche, vélo), mais est aussi bénéfique pour les non-utilisateurs par exemple avec l'amélioration de la qualité de l'air qui permet une réduction des coûts liés à la santé. Il s'agit en plus d'un acteur économique qui apporte un soutien à l'ensemble de l'économie du Québec par les emplois de qualité qu'il procure et ses retombées fiscales (données précises ci-dessous). De plus, le transport en commun<sup>2</sup> peut donner un avantage comparatif certain aux entreprises, par un accès plus facile à la main-

<sup>1</sup> Selon le rapport de la commission du transport de la communauté métropolitaine de Montréal (CMM), publié en février 2019, Les coûts de la congestion routière étaient de 4,175 G\$ en 2018, ils augmentent à un taux moyen annuel de 6,7 % depuis 25 ans et à ce rythme ils doubleront d'ici 2028 pour atteindre 8,35 G\$.

[http://cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/documents/20190401\\_TC\\_Financement\\_Rapport.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20190401_TC_Financement_Rapport.pdf)

<sup>2</sup> Le présent document associe le transport en commun et le transport collectif à la même définition, bien qu'il y ait une légère différence entre les deux. De plus, à certains endroits du document, il y aurait lieu d'ajouter le transport actif et alternatif à ces deux types de transport.



d'œuvre, tout en constituant un incitatif pour les entreprises étrangères qui songent à s'installer au Québec.

Les nombreux bénéfices du transport en commun ne se limitent donc pas uniquement aux utilisateurs de ce service, mais **ils touchent l'ensemble de la collectivité sur des éléments qui ont un impact majeur et de façon quotidienne dans la vie de chacun**. C'est pourquoi il est essentiel que le gouvernement puisse considérer les sommes attribuées au transport en commun **non pas comme une dépense, mais plutôt comme un réel investissement**.

### 1.1 Quelques résultats de l'étude sur les impacts économiques

Au-delà de leur mission principale de déplacer des personnes à faibles coûts, **les sociétés de transport en commun sont des générateurs économiques importants dans leurs régions**. En effet, une analyse des différents impacts économiques générés pour l'année financière 2017 a été dévoilée lors d'une journée spéciale tenue à l'Assemblée nationale le 25 septembre dernier à laquelle le premier ministre et plusieurs ministres et députés ont participé. L'étude a été réalisée par une firme indépendante, Abscisse Recherche, avec la collaboration de l'Institut de la statistique du Québec qui a fait le travail portant sur les modèles intersectoriels. Voici quelques données provenant de cette étude :

- ④ Conjointement, les 9 sociétés membres de l'ATUQ ont injecté 3,1 milliards de dollars dans l'économie québécoise, soit 2,0 milliards de dollars pour l'exploitation (hors amortissement) et légèrement plus de 1 milliard de dollars pour les immobilisations (hors acquisition de terrains). Elles employaient également 14 877 personnes (équivalent temps plein).
- ④ Au chapitre des impacts économiques provinciaux, les 9 sociétés soutenaient 16 743 emplois directs et 6 441 emplois indirects pour un total de 23 184 emplois (années-personnes) et généraient une valeur ajoutée totale de 2,1 milliards de dollars (contribution au produit intérieur brut du Québec).
- ④ La proportion de contenu québécois global, c'est-à-dire le rapport entre la variation de la richesse créée au Québec (la valeur ajoutée) et les dépenses initiales, est de 67%.
- ④ Avec des recettes fiscales totalisant 535,7 millions de dollars répartis ainsi;
  - 391,7 millions de dollars pour le gouvernement du Québec
  - 144,0 millions de dollars pour le gouvernement du Canada.

Des informations détaillées sur les impacts économiques de chacune des neuf sociétés de transport en commun membres de l'ATUQ sont disponibles sur le site Internet de l'ATUQ<sup>3</sup>.

## 2. Politique de mobilité durable 2030 : des objectifs ambitieux

Le 17 avril 2018, le gouvernement du Québec a dévoilé la Politique de mobilité durable 2030 (PMD). La PMD propose neuf cibles à l'horizon 2030, incluant une réduction de 20 % des déplacements seuls en voiture (auto solo), une diminution de 40 % de la consommation de pétrole lié au domaine du transport de même que la diminution de 37,5 % des émissions de GES, sous le niveau de 1990. La PMD valorise le transport en

<sup>3</sup> Les neuf fiches synthèses de même que les neuf documents qui présentent les faits saillants à propos des impacts économiques de chacune des sociétés de transport sont présentées à l'adresse suivante :

<https://atuq.com/fr/etude-dimpacts-economiques-du-transport-en-commun-2019/>

Pour recevoir l'une ou l'autre des neuf études complètes, une demande peut être adressée à l'ATUQ.



commun et l'ATUQ et ses membres sont fiers que le transport en commun soit vu comme étant une des solutions aux enjeux de notre société comme la réduction des émissions de GES, l'adaptation aux changements climatiques, la réduction de la congestion, l'inclusion sociale et le développement économique.

L'ATUQ, qui est membre du Comité de suivi de la PMD à titre de représentant des sociétés de transport en commun, partage l'avis du gouvernement sur les enjeux soulevés par la PMD, tel que la nécessité d'avoir des transports collectifs attrayants, compétitifs et accessibles, les besoins au niveau du financement du transport collectif, l'enjeu de la coordination entre le transport collectif et l'aménagement urbain et le défi de la mobilité axé sur l'innovation et les nouvelles technologies. Pour répondre à ces enjeux, la PMD propose plusieurs axes d'intervention. Les objectifs poursuivis sont ambitieux et pour s'assurer de les rencontrer, il sera essentiel de faciliter l'accès aux sommes annoncées au soutien des mesures de la Politique, mais également d'augmenter le financement disponible.

### 3. Un financement dédié, pérenne donc prévisible, cohérent et suffisant

Le financement est la clé qui permettra l'atteinte des objectifs mis de l'avant par le gouvernement dans la PMD. Ceci permettra également d'accompagner le Québec dans son développement économique qui semble bien amorcé, mais qui est ralenti par la congestion routière, la fuite de capitaux vers l'étranger, le manque de disponibilité de la main-d'œuvre là où les employeurs en ont besoin, etc. **Plusieurs conditions gagnantes doivent être mises en place pour faciliter la croissance économique. Améliorer le transport des personnes est une condition essentielle à cette réussite.** Pour ces raisons, le financement disponible pour les sociétés de transport en commun et la réalisation de grands projets doit être **dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant** pour permettre cette transition vers des modes de transports mieux adaptés au 21<sup>e</sup> siècle.

#### 3.1. Un financement dédié

Selon la PMD, les investissements prévus en transport collectif atteignent 9,7 G\$, dont près de 2,9 G\$ en nouvelles sommes, pour la période couverte par le Plan d'action 2018-2023. Ces investissements sont nécessaires et appréciés par les membres de l'ATUQ. Cependant, les investissements réservés au secteur routier sont beaucoup plus importants que ceux en transport collectif. Selon le budget annoncé au printemps 2018, les investissements prévus au PQI 2018-2028 étaient de 20 G\$ pour le transport routier et les investissements annoncés au printemps 2019 atteignent 24,6 G\$, donc une hausse de 22,7 % pour le transport routier. En comparaison, pour le transport collectif, les investissements prévus au PQI 2018-2028 étaient de 9,0024 G\$, alors que pour le PQI 2019-2029, ils demeurent à 9,0403 G\$. Il s'agit d'une hausse d'à peine 0,4 %. De façon à imaginer cette comparaison, pour 100\$ d'investissements versés à la fois pour le transport routier et le transport collectif, seulement 26,90\$ sont réservés au transport collectif, dans le budget 2019, soit le premier budget du nouveau gouvernement, et comparativement au transport routier qui accapare 73,10\$ par tranche de 100\$. Dans le précédent budget, le montant prévu pour le transport collectif atteignait 31\$. Comment justifier une réduction annoncée des sommes réservées au transport collectif en regard de tous les avantages concurrentiels qu'il permet d'apporter au Québec et au regard des objectifs visés par la



PMD adoptée par le gouvernement? Le gouvernement a la capacité de mieux répartir les investissements qu'il fait entre le transport routier et le transport collectif.

Sans augmenter la somme totale que le gouvernement puise dans ses coffres, la répartition du FORT (Fonds des réseaux de transport terrestre) entre le transport routier et le transport collectif peut être modifiée de sorte que le transport collectif reçoive une part plus grande que ce qui a été annoncé dans le plus récent budget. Une répartition de 50/50 entre le routier et le collectif pourrait démontrer l'intention du gouvernement à mettre en place des solutions permettant de réduire la congestion, se donner un élément clé permettant d'atteindre ses objectifs de réduction des GES et favoriser le développement économique du Québec en facilitant le déplacement des travailleurs, mais également des marchandises si la congestion est réduite.

L'ATUQ salue d'ailleurs l'annonce faite sur les réseaux sociaux par le président du Conseil du trésor, monsieur Christian Dubé, qui a affirmé en mars dernier que « nous amorçons le virage qui nous mènera graduellement vers un % de 50-50 entre le réseau routier et le transport collectif et ce, au bénéfice des citoyens et de la planète. »<sup>4</sup>

Qui plus est, bien que certains fonds soient, en théorie, dédiés au transport collectif, les critères servant à accorder le financement à un projet sont parfois très imprécis et l'argent qui en principe est réservé à ce secteur est finalement attribué à d'autres fins. Le Fonds vert est un bon exemple de cette réalité. Il a d'ailleurs été critiqué sévèrement à deux reprises par le vérificateur général au cours des dernières années et fera prochainement l'objet d'une révision. Les sommes identifiées comme dédiées aux transports collectifs doivent réellement l'être, et sur une base de critères précis, plutôt qu'être utilisées pour réaliser d'autres projets ayant beaucoup moins d'effets positifs.

**RECOMMANDATION 1** : Augmenter la part réservée au transport collectif afin d'assurer un équilibre entre le financement du transport collectif et celui du réseau routier.

**RECOMMANDATION 2** : S'assurer que les sommes identifiées comme étant dédiées aux transports collectifs le soient réellement, et selon des critères précis, plutôt qu'être utilisées pour réaliser d'autres projets moins bénéfiques pour le Québec.

### 3.2. Un financement prévisible et pérenne

Afin de soutenir son exploitation et ses projets d'immobilisation souvent de grandes envergures, les sociétés de transport en commun ont besoin d'avoir accès à un financement prévisible et pérenne. Présentement, même dans le cas où un programme de subvention est adopté pour une période de plusieurs années (ex. Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) adopté pour la période de mai 2018 à décembre 2020), l'aide financière est versée sous réserve de la disponibilité des crédits annuels.

<sup>4</sup> <http://www.transitquebec.org/wp-content/uploads/2019/03/Tweet-Christian-Dubé-engagement-50-50-23mars-2019.png>



Au niveau des projets d'immobilisation, bien que les sociétés fassent un programme des immobilisations sur une période de 10 ans, elles ne connaissent les sommes réellement disponibles qu'une année à la fois lorsqu'elles sont informées des balises financières qui lui sont attribuées. Ainsi, un projet qui était prévu dans leur programme des immobilisations depuis plusieurs années peut devoir être reporté parce que, l'année à laquelle la société avait décidé de le réaliser, les balises financières qui lui sont attribuées ont été revues à la baisse.

L'arrivée d'un programme de subvention spécifique avec une durée limitée (le FITC par exemple) ajoute une pression additionnelle dans les sociétés de transport. En effet, en sus de la livraison du service, les sociétés doivent effectuer tous les projets en même temps, ou sur une trop courte période sous peine de voir leur projet non financé. Cela crée un goulot d'étranglement difficile à libérer, et encore davantage dans une période de pénurie de main-d'œuvre.

Les sociétés de transport dépendent en grande partie de la volonté et des décisions des élus municipaux, provinciaux et fédéraux. C'est pourquoi chaque année, elles doivent composer avec des montants qui peuvent grandement fluctuer au gré des conditions financières et des priorités des gouvernements. Cette situation fragilise les efforts de planification des sociétés de transport et, dans certains cas, compromet leurs objectifs.

Dans la PMD, « *Le gouvernement reconnaît l'importance d'avoir accès à des sources de financement pérennes, et de définir un cadre financier adéquat et stable pour appuyer ses interventions et celles de ses partenaires en mobilité durable* »<sup>5</sup>. Les membres de l'ATUQ tous partenaires du gouvernement en ce qui a trait à la mobilité durable, recommandent que cette condition gagnante se traduise par des actions concrètes.

### 3.3. Un financement cohérent

L'ATUQ est d'avis que le financement du transport collectif doit se voir dans sa globalité, bien au-delà de son rôle premier de répondre aux besoins des sociétés de transport en commun. L'objectif de l'exercice ne vise pas qu'à financer les services de transport en commun, mais derrière le mode de financement se dessinent aussi des considérations de nature socioéconomique et environnementale. Le choix des sources de financement du transport collectif doit être fait de façon cohérente avec les objectifs recherchés par le gouvernement, tel que la réduction de l'auto solo, des émissions de GES et de la congestion routière.

Il y a quelques années, l'ATUQ avait fait réaliser des études portant sur le financement du transport collectif (ADEC en 2011<sup>6</sup> et Abscisse Recherche en 2012<sup>7</sup>). Ces études ont permis d'identifier, mais également d'évaluer selon leurs avantages et inconvénients respectifs, diverses sources de revenus permettant de financer le transport en commun. Les sources alors étudiées étaient les suivantes :

<sup>5</sup> MTMDET, 2018, Politique de mobilité durable 2030 Transporter le Québec vers la modernité, 44p.  
[https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role\\_ministere/DocumentsPMD/politique-mobilite-durable.pdf](https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/DocumentsPMD/politique-mobilite-durable.pdf)  
Site consulté le 3 octobre 2018

<sup>6</sup> Les conseillées ADEC Inc., 2011, Le financement du transport en commun, Rapport déposé à l'ATUQ, 66 p.

<sup>7</sup> Abscisse Recherche, 2012, Financement du transport en commun et taxe sur les carburants : justification économique et potentiel de revenus à court terme, 76 p.



- *Taxe sur l'essence (ou sur d'autres types de carburants)*
- *Péage cordon (péage à des points d'entrée de zones ciblées, pour avoir accès au centre-ville par exemple)*
- *Taxe sur les kilomètres parcourus*
- *Taxe sur les stationnements*
- *Taxe en fonction de la cylindrée du véhicule*
- *Taxe sur les véhicules neufs*
- *Droits sur l'immatriculation*
- *Taxes sur les revenus des entreprises ou des travailleurs*
- *Taxe de vente*
- *Taxe foncière (fondée sur les bénéfices liés à l'augmentation de la valeur foncière engendrée par l'amélioration des infrastructures de TEC pour les propriétaires dans des zones précises)*
- *Péage sur certaines infrastructures (ponts, tunnels, autoroutes, etc.)*
- *Taxe sur les utilités publiques (taxe applicable sur la facture d'utilités publiques, comme l'électricité par exemple, dont les revenus seront dédiés au transport)*
- *Rabais sur ce qui est chargé aux sociétés de transport (ex. : tarif d'électricité plus bas, comme il a été proposé récemment à Translink par B.C. Hydro<sup>8</sup>)*

Afin d'évaluer chacune des sources, ces études avaient soulevé des critères à considérer. Du point de vue du gouvernement, des critères tels que le faible coût de perception et d'implantation de la mesure, la faible possibilité d'évasion ou l'acceptabilité sociale favorisée par le fait qu'il s'agit d'une taxe proportionnelle et dédiée sont évidemment importants dans le choix de la source retenue. Néanmoins, et sans identifier une source en particulier, les membres de l'ATUQ souhaitent soulever qu'il est **prioritaire de favoriser les sources qui permettent d'influencer le comportement des gens de façon à adopter un mode de vie plus sobre en carbone. Le gouvernement doit donc privilégier une ou des sources de revenus qui induisent à la fois un transfert modal (passer d'un mode de transport privé à un mode de transport en commun) de même qu'une réduction de la congestion.**

Par exemple, bien qu'elle sera en diminution au cours des prochaines années, la taxe sur l'essence est un moyen qui, selon le niveau qu'elle atteint, peut avoir un impact sur les décisions individuelles d'utiliser sa voiture personnelle ou d'opter pour un transport moins dommageable pour l'environnement et qui permettra également de réduire la congestion routière. Un paiement sur les stationnements, le péage cordon de même que le péage selon les kilomètres peuvent également influencer la décision de prendre la voiture ou opter pour le transport en commun. D'autres mesures peuvent avoir un effet dissuasif sur l'utilisation de la voiture personnelle, et plus il y aura de déplacements évités en auto-solo, plus l'économie et l'environnement s'en porteront mieux. L'ATUQ laisse le soin à ses membres qui le souhaitent d'orienter le gouvernement vers des sources précises qui non seulement sont cohérentes avec les objectifs poursuivis par le gouvernement, mais qui

<sup>8</sup> <https://vancouver.sun.com/news/local-news/b-c-hydro-seeks-special-rate-to-offer-translink-b-c-transit-ev-conversion>

sont également conséquentes avec les disparités régionales des diverses sociétés de transport en commun.

Dans l'étude d'ADEC, quatre ensembles de critères avaient été proposés pour évaluer chacune des sources évaluées. Pour chacun de ces quatre ensembles, un certain nombre de sous-critères ont été établis et sont présentés ci-dessous.

### *Rendement fiscal*

Une mesure sera jugée d'autant plus intéressante que l'assiette de taxation est étendue, de sorte qu'un faible taux de taxation générera des recettes élevées. Pour se mériter une note élevée, cette mesure devra en outre détenir des qualités de pérennité, de croissance et de capacité d'ajustement (flexibilité). La mesure doit donc produire des flux monétaires suffisants, stables et prévisibles.

### *Facilité d'administration*

Une mesure sera jugée d'autant plus intéressante qu'il est facile de rejoindre les contributeurs. La mesure devrait aussi s'appuyer sur une mécanique de gestion déjà en place, ou simple à implanter. Ainsi, ses coûts d'implantation et d'administration doivent être les plus bas, autant en phase initiale que par la suite.

### *Mobilité et encouragement au transport en commun et à l'environnement*

Si l'objectif de cet exercice ne vise qu'à financer les services de transport en commun, seuls les critères administratifs prévaudront. Mais derrière le mode de financement se dessinent aussi des considérations de nature socioéconomique et environnementale. Sur le plan économique, le principe qui guidera le choix des critères est celui de l'efficacité. Ce principe conduit à l'objectif d'encourager le transfert modal, de l'automobile vers le transport en commun, de manière à économiser des ressources et à rendre le réseau routier plus efficace, en atténuant les pointes et la congestion qui souvent les accompagnent. Ainsi, une mesure sera jugée d'autant plus intéressante qu'elle encourage l'utilisation du transport en commun et la substitution du transport privé par le transport en commun. La mesure agit-elle comme incitatif à l'utilisation des transports en commun? Assure-t-elle un transfert modal? Aura-t-elle des effets sur les inconvénients liés à la congestion? Est-elle modulable pour réguler la demande de déplacements?

### *Liens entre les contributeurs et les bénéficiaires reçus*

Finalement, une mesure sera jugée d'autant plus intéressante qu'elle atteint les bénéficiaires non-usagers, en particulier les entreprises et certains individus qui profitent de la situation, et que l'on peut établir une certaine corrélation entre les bénéfices rendus par le transport en commun et les avantages perçus chez ces bénéficiaires.

À titre de comparaison, d'autres critères d'évaluation retenus par la Commission sur le financement du réseau de transport terrestre des États-Unis étaient également présentés dans l'étude d'ADEC :

1. **Le flux des recettes** : Le potentiel de générer des recettes importantes à partir d'une mesure donnée, ainsi que ses caractéristiques de durabilité, de flexibilité et d'association au transport en commun.
2. **La facilité de mise en œuvre et considérations reliées à son administration** : Ce critère met l'accent sur la facilité de mettre en œuvre la mesure au départ, ainsi que le coût de la mise



en œuvre. Il s'intéresse aussi à la facilité de gérer la mesure en particulier. L'acceptabilité sociale et politique de la mesure entrerait sous ce critère.

- 3. L'efficacité économique** : Ce critère met l'emphase sur la capacité d'une mesure à supporter un résultat de façon efficace, autant en termes d'utilisation du système et d'investissement que de sa capacité d'inclure tous les coûts, y compris les effets indirects (les externalités).
- 4. L'équité** : Ce critère s'intéresse à des questions d'équité à travers des mécanismes de revenu potentiel, incluant le principe de l'utilisateur-payeur, aussi bien que des questions d'équité géographique ou reliées aux classes de revenu.
- 5. Mise en pratique des mesures pour les autres niveaux de gouvernement.** Ce critère permet de vérifier si les paliers gouvernementaux, à part le gouvernement fédéral, utilisent déjà cette mesure.

Dans l'étude d'Abscisse, divers critères étaient aussi présentés comme étant des avantages ou des inconvénients liés aux diverses sources de revenus. Pour réflexion, en voici quelques exemples :

#### Avantages

- Favorise le transfert modal (de l'auto-solo ou d'un mode privé vers le transport collectif)
- Faible coût de perception et d'implantation de la mesure
- Possibilité d'évasion faible ou nulle
- Facilité et rapidité d'implantation
- Taxation proportionnelle pour la totalité ou une forte proportion des contribuables
- Acceptabilité sociale favorisée par le fait qu'il s'agit d'une taxe proportionnelle et dédiée
- Acceptabilité sociale relativement élevée
- Favorise la réduction de la congestion et des GES
- Équité à plusieurs niveaux (utilisateurs-payeurs, etc.)

#### Inconvénients

- Acceptabilité sociale problématique
- Forme de taxation régressive
- Favorise l'étalement urbain
- Ne favorise pas le transfert modal
- Diminution du revenu disponible des travailleurs
- Iniquité horizontale entre les ménages en l'absence de mesures palliatives
- S'additionne à une hausse appréhendée du prix du pétrole
- Enjeux sur délocalisation des emplois
- Possibilités d'évasion importantes
- Difficulté d'implantation à court terme ou période d'implantation seulement à moyen ou long terme
- Investissement important pour percevoir la taxe
- Applicable exclusivement dans les grands centres urbains, mais non en région
- Modifications législatives nécessaires

**RECOMMANDATION 3** : Favoriser les sources cohérentes avec les objectifs poursuivis par le gouvernement et notamment les sources qui permettent d'influencer le comportement des gens de façon à induire un transfert modal et une réduction de la congestion.



### 3.4. Un financement suffisant

Tous les investissements en transport en commun nécessitent d'être alimentés par des sources de revenus suffisantes et stables. Cependant, de l'aveu même du gouvernement dans son document d'appel à mémoire, d'ici quelques années les revenus sont susceptibles d'être insuffisants en regard des dépenses anticipées. En effet, en raison de l'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules et de l'électrification du parc, et malgré la hausse du nombre de véhicules et des VUS en particulier, **les revenus de la taxe sur les carburants sont appelés à plafonner, voire à décroître, au cours des années à venir.** Cette situation fragilisera ainsi la principale source de revenus pour le financement de la plus grande part des interventions en transport du gouvernement du Québec, de même que de nombreux programmes d'aide financière proposés au milieu municipal et aux autorités organisatrices de transport (AOT). À titre d'exemple, le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) qui alimente des programmes tels que le programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes (PAGTCP), le programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) ou le financement des grands projets, tire ses revenus principalement des taxes sur les carburants, source appelée à plafonner ou décroître.

La **non-indexation de certaines sources de revenus** est également identifiée comme un élément qui réduit depuis plusieurs années déjà les revenus des sociétés de transport, les dépenses elles étant soumises à l'inflation. C'est par exemple le cas des droits sur les immatriculations qui n'ont pas été indexés depuis 1992 et perdent donc leur valeur depuis bientôt trente ans. Il faut donc être en mesure de trouver des solutions afin de permettre au gouvernement d'atteindre ses objectifs, par exemple la hausse de 5% par année de l'offre de service annoncée dans la PMD. Le Québec performe très bien actuellement au niveau économique, il y a donc lieu qu'il se donne les moyens de ses ambitions avec des systèmes de transport performants et mieux adaptés à notre époque.

**Les municipalités de même que les usagers du transport en commun ne sont plus en mesure de payer davantage pour les infrastructures et pour l'exploitation des réseaux de transport en commun.** Faire assumer une plus grande part des coûts aux clients serait contraire à l'objectif de transfert modal recherché, faisant diminuer l'achalandage et conséquemment, les sommes totales reçues de cette source par les sociétés de transport. Par ailleurs, les utilisateurs du réseau routier, contrairement aux utilisateurs du transport en commun, ne sont pas tarifés directement lorsqu'ils décident d'utiliser une route pour se déplacer en voiture ou avec un VUS, sauf dans de très rares exceptions où un système de péage est en place. **La part versée par les utilisateurs du TEC est donc déjà au maximum.**

**Les municipalités qui financent présentement une grande part des coûts du transport en commun ne peuvent pas non plus assumer davantage de hausses des coûts.** Citons à ce sujet le récent rapport de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) qui indique une hausse moyenne annuelle des contributions municipales de 8,3%



de 2018 à 2028<sup>9</sup>, ce qui n'est aucunement applicable. Dans plusieurs cas de figure qui seront abordés dans la section suivante, tels que le financement du transport adapté ou le financement de l'exploitation, les municipalités assument déjà au-delà de 50% des coûts. Dans certains cas, le niveau de financement des autres paliers gouvernementaux n'est pas au rendez-vous, alors que dans d'autres cas, les modalités d'application des programmes de subvention provinciaux font en sorte de couvrir moins que le 50% pourtant annoncé. L'impôt foncier comme source de revenus est déjà très sollicité et les municipalités mentionnent fréquemment aux sociétés de transport en commun ne plus être en mesure de suivre le rythme de croissance des dépenses. De plus, bien que la signature récente de l'entente Québec – municipalités 2020-2024 (le pacte fiscal ou le « *Partenariat 2020-2024 : pour des municipalités et des régions encore plus fortes* ») offre aux municipalités de nouvelles sources de revenus, notamment par le transfert de la croissance d'un point de TVQ, les besoins des municipalités sont criants dans plusieurs domaines et les sociétés de transport en commun n'ont aucune certitude qu'une part de ces sommes leur seront dédiées ou que les sommes seront suffisantes pour combler tous les besoins. L'année 2020 ne verra d'ailleurs qu'une dotation de fonctionnement de 70 M\$ versé à l'ensemble des municipalités<sup>10</sup>, ce qui ne permettra pas un véritable démarrage de la Politique de mobilité durable, alors que le point de pourcentage de la TVQ ne sera versé qu'à compter de 2021<sup>11</sup>, donc au moment où le Plan d'action 2018-2023 de la PMD en sera à ses dernières années.

La croissance des dépenses du transport en commun s'explique notamment par les objectifs recherchés par le gouvernement (ex. augmentation de l'offre de service), ainsi que par les investissements majeurs en immobilisation qui engendrent par la suite des dépenses au niveau de l'exploitation et du maintien des actifs. Le gouvernement a le devoir de continuer de supporter les sociétés face à cette croissance des dépenses qui découlent en grande partie de ses choix. L'implication du gouvernement provincial dans la mise en place de solutions pour assurer un financement suffisant aux sociétés de transport a un impact direct non seulement sur la livraison du service et la réalisation des projets par les sociétés de transport, mais également sur la réalisation des objectifs que souhaite atteindre le gouvernement au niveau économique, environnemental et social. La Chambre de commerce du Montréal métropolitain et Propulsion Québec recommandent d'ailleurs de « Bonifier les programmes de subvention destinés aux exploitants de parcs de véhicules (autobus urbains, autocars, camions, etc.) pour accélérer la transition énergétique et technologique »<sup>12</sup>.

Avec l'effritement des sources actuelles et la non-indexation d'autres sources, il existe principalement trois moyens pour générer des ressources additionnelles :

<sup>9</sup> Rapport de la commission du transport de la communauté métropolitaine de Montréal (CMM), publié en février 2019, Source de financement du transport collectif dans le grand Montréal.

[http://cmm.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/documents/20190401\\_TC\\_Financement\\_Rapport.pdf](http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20190401_TC_Financement_Rapport.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2709261098>

<sup>11</sup> <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1315179/pacte-fiscal-entente-gouvernement-federation-union-quebecoise-municipalites>

<sup>12</sup> Chambre de commerce du Montréal métropolitain et Propulsion Québec, 2019, Positionner le Québec et sa métropole comme leaders des transports électriques et intelligents, 145 p.

<https://www.cmm.ca/fr/publications/memoires/positionner-le-quebec-et-sa-metropole-comme-leaders-des-transports-electriques-et-intelligents/> Site consulté le 6 mai 2019



- Réaffecter à d'autres fins les sommes déjà perçues d'une source existante (ex. en revoyant l'équilibre des investissements dans le réseau routier et en transport collectif)
- Hausser le niveau de revenus tirés d'une source déjà en application (ex. en indexant les sources de revenus actuelles)
- Percevoir de nouvelles taxes avec la mise en application d'un nouveau champ de taxation non utilisé

Parallèlement, des actions peuvent également être apportées par le gouvernement pour assurer de réduire ou limiter la hausse du coût des dépenses des projets, notamment :

- En prévenant toute condition ou situation qui mettrait une pression à la hausse sur les coûts du transport collectif par ses lois, règlements, politiques ou autres orientations
- Ou en diminuant les coûts des projets en augmentant l'efficacité des processus et la rapidité dans l'obtention des autorisations gouvernementales.

**RECOMMANDATION 4** : Trouver et mettre en place rapidement des solutions alternatives au fait que les sources de financement du transport en commun sont réduites actuellement et le seront de plus en plus dans le futur, sans faire supporter le fardeau additionnel aux usagers du transport en commun et aux municipalités qui ont déjà atteint leur limite.

**RECOMMANDATION 5** : Pour améliorer le transport des personnes, condition essentielle à la croissance économique du Québec, le gouvernement doit s'assurer que le transport en commun puisse bénéficier d'un financement dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant.

## 4. Des exemples d'enjeux de financement

De façon concrète, les sociétés de transport rencontrent aujourd'hui même des enjeux concrets de financement qui illustrent parfaitement la nécessité d'adopter des sources de financement dédiées, prévisibles, pérennes, cohérentes et suffisantes. Des cas comme le financement de l'exploitation des sociétés de transport, l'augmentation de l'offre de service prescrit dans la PMD, le financement des grands projets, le maintien des actifs, la mise à niveau permettant l'accessibilité universelle, de même que le financement de l'électrification et du transport adapté sont des exemples où le financement est insuffisant ou où il y a un manque d'accès à un financement annoncé.

### 4.1. Financement de l'exploitation

Le financement de l'exploitation des sociétés de transport doit être au rendez-vous afin d'assurer le développement et de maintenir les offres de services. Actuellement, le financement de l'exploitation ne couvre que le tiers des besoins et cela est attribuable aux paramètres spécifiques du programme de subvention (c'est-à-dire le Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC)). Ce programme a comme année de référence 2007, ce qui a pour effet de ne financer qu'approximativement 32 % des coûts



admissibles au lieu de 50 % comme il est pourtant annoncé dans le programme. Les municipalités doivent conséquemment couvrir les coûts d'exploitation non financés par les programmes en vigueur.

La situation est connue par le ministère des Transports. Il semble qu'un ajustement pourrait être mis en place, mais l'ATUQ et ses membres ne sont pas informés de quel ajustement il s'agit, quand il sera en place et, surtout, nous ne savons pas s'il sera suffisant.

De plus, les sociétés de transport font face à une augmentation des coûts d'exploitation, laquelle est notamment provoquée par les investissements majeurs réalisés dans les infrastructures au cours des dernières années. D'une part, chaque dollar investi en immobilisation coûte plusieurs dollars en exploitation. Par exemple, l'achat d'autobus nécessitera l'embauche de chauffeurs et aura un effet sur les coûts d'entretien. D'autre part, toute part non subventionnée d'un projet d'immobilisation a des répercussions sur le budget d'exploitation des sociétés de transport. Les projets actuellement en construction ainsi que ceux qui ont été construits dans le passé sont financés en majeure partie par l'émission de dettes à long terme auprès du fonds de financement du ministère des Finances ou auprès de leur municipalité. Ainsi, à titre d'exemple, un projet d'immobilisation financé à 50% par un programme de subvention gouvernemental devrait faire l'objet d'une émission de dettes pour le 50% non couvert. Les remboursements (capital et intérêts) de cette dette provoquent beaucoup de pression sur les budgets d'exploitation.

Le budget d'exploitation des sociétés de transport en commun est bouclé par les villes qui voient leur quote-part augmenter d'année en année. Cet enjeu est majeur partout au Québec. Comme mentionné précédemment, les municipalités financent déjà au-delà de 50% des coûts d'exploitation et mentionnent fréquemment aux sociétés de transport en commun ne plus être en mesure de suivre le rythme de croissance des dépenses.

Il est nécessaire que le gouvernement s'assure de la disponibilité et de la pérennité du financement destiné à l'exploitation. Le rehaussement des pourcentages de financement des immobilisations viendrait également soulager une part des coûts associés au service de dette qui impactent le budget d'exploitation des sociétés. Une autre réalité souvent constatée à propos du service de dette est que lors du démarrage d'un projet, les STC doivent assumer les intérêts sur des sommes importantes empruntées pour accélérer le démarrage de certains projets, alors que les approbations n'ont toujours pas été reçues.

**RECOMMANDATION 6** : Assurer une disponibilité et une pérennité du financement destiné à l'exploitation des réseaux des sociétés de transport.

#### 4.2. Financement de l'augmentation de l'offre de service prescrit dans la PMD

La PMD annonce d'ambitieux objectifs. Une des mesures importantes du Plan d'action 2018-2023 de la PMD est la « *bonification des programmes d'aide au transport en commun pour améliorer l'offre de service.* » Dans ce Plan, le gouvernement mentionne « *qu'il est temps de donner une nouvelle impulsion et poursuivre sur cette lancée. Afin d'atteindre la cible de 37,5% de réduction des émissions de GES, il est nécessaire d'augmenter l'offre de service de transport en commun de 5 % par année* ». Pour atteindre cet objectif de 5 %



par année, le gouvernement a dit qu'il « *bonifie à la fois le Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) et le Programme d'aide au transport collectif des personnes et aux immobilisations en transport en commun (PAGTCP)* ». Toutes les sociétés de transport en commun ont des projets dans leurs cartons. Elles sont déjà à l'œuvre afin de contribuer à réaliser la Politique de mobilité durable.

Toutefois, à ce jour, les sociétés de transport en commun qui visent une augmentation de leur offre de service de 5 % estiment que le financement actuellement disponible ne permet pas de mettre en place cette hausse. Comme expliqué à la section précédente, les paramètres spécifiques du programme de subvention destiné à couvrir ces frais (c'est-à-dire le Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC)) ne permettent de financer qu'approximativement 32% des coûts liés à l'augmentation de l'offre de service. Les municipalités doivent conséquemment couvrir les coûts d'exploitation non financés par les programmes en vigueur. Les frais engendrés par une mesure d'augmentation de l'offre de service viennent alourdir leur fardeau.

Qui plus est, pour plusieurs sociétés, l'augmentation de l'offre de service passe par l'augmentation du nombre de véhicules et pour certaines, par des travaux d'agrandissement ou de construction des espaces garages actuellement disponibles puisque ceux-ci ne permettent pas d'accueillir des véhicules additionnels. Ainsi, pour certaines sociétés, l'augmentation de l'offre de service passe par d'importants investissements en immobilisation, en sus de l'augmentation des frais d'exploitation. Les travaux associés à ces investissements en immobilisation demandent du temps et du financement.

Le fait que les coûts associés à l'augmentation de l'offre de service ne sont pas financés adéquatement met en péril l'atteinte de cet objectif gouvernemental. L'ATUQ recommande au gouvernement de faire en sorte que les instances concernées trouvent une solution rapidement avec les sociétés de transport, considérant que l'année 2019 tire à sa fin et que cet objectif est inscrit dans le plan d'action 2018-2023. Il y a donc déjà un retard de deux ans dans ce processus et il n'y a pas de signaux clairs indiquant qu'un réel changement à court terme est prévu. Les sociétés de transport sont disponibles pour travailler dès maintenant avec les équipes responsables des programmes.

**RECOMMANDATION 7 :** Bonifier le financement afin que les sociétés puissent bénéficier des sommes requises pour financer l'augmentation de leur offre de service de 5% prescrit dans la PMD. Les paramètres spécifiques du programme de subvention devant supporter cette augmentation d'offre de service doivent être revus pour que les sommes deviennent réellement disponibles pour les sociétés de transport en commun.

#### 4.3. Financement de grands projets

Pour les villes de moyenne dimension (et conséquemment les sociétés de transport en commun qui y œuvrent), telles que Québec, Laval, Longueuil et de Gatineau, une problématique liée au critère d'attribution des sommes d'argent liées aux grands projets est constatée. En effet, les subventions rattachées à la réalisation de grands projets sont distribuées en fonction du nombre de déplacements, de l'achalandage, de chacun de ces



réseaux de transport. Cette méthode est relativement pénalisante pour ces villes. Un cercle vicieux considéré comme un frein à leur développement est présent. Avec un achalandage relativement modeste, elles ne reçoivent pas une somme d'argent suffisante de façon à leur permettre de développer de grands projets et puisqu'elles n'ont pas de grands projets réalisés sur leur territoire, elles ne peuvent atteindre un nombre relativement élevé de déplacements. Une réflexion sur les critères d'attribution du financement pour les grands projets doit être faite.

**RECOMMANDATION 8** : Faire une réflexion sur les critères d'attribution du financement pour les grands projets.

#### 4.4. Financement du maintien des actifs

Les sociétés de transport en commun ont un parc d'actifs d'une valeur de plusieurs milliards de dollars. Maintenir en bon état des parcs d'actifs d'une telle valeur requiert évidemment des investissements conséquents. Certaines sociétés ont cumulé au fil des ans d'importants déficits de maintien des actifs, qu'il importe de considérer à court terme. Le déficit de maintien d'actifs représente le coût des travaux requis pour rétablir l'état physique des actifs afin d'assurer la sécurité des personnes, de poursuivre l'utilisation auxquels ils sont destinés, de réduire leur probabilité de défaillance ou de contrer leur vétusté physique.

La PMD reconnaît cet enjeu en mentionnant « Bien que le maintien des infrastructures de transport existantes demeure un enjeu majeur et incontournable pour l'économie du Québec, les actifs en appui aux modes de transport à plus faible empreinte carbone devraient être priorisés lorsqu'il est question de développement de la mobilité »<sup>13</sup>. Il est temps de mettre en application cette priorité du gouvernement.

Les programmes doivent également prévoir que tout nouvel investissement en immobilisation entraînera éventuellement des frais pour le maintien de ce nouvel actif. Les besoins en maintien d'actifs sont importants pour l'ensemble des STC. On parle de besoins de plusieurs milliards de dollars. La situation en encore plus criante à la STM étant donné notamment la valeur de son parc d'actifs qui est de 3,6 G\$ uniquement pour cette société de transport.

Des actifs en mauvais état augmentent également le coût d'entretien de ceux-ci. Or, l'entretien est financé par le budget d'exploitation des STC qui n'a pas le même taux de financement que les programmes d'acquisition d'actifs. Par exemple, certains programmes de subvention des immobilisations financent jusqu'à 90% des coûts d'acquisition d'un actif, mais les coûts d'entretien sont financés à un taux d'environ 30%.

Des actifs en mauvais état ont également un impact sur la capacité des sociétés de livrer le service. Des infrastructures fiables et en bon état sont une condition de base à une expérience client de qualité. Le maintien des actifs a un effet direct sur la fiabilité, l'état, la disponibilité et la sécurité des actifs nécessaires pour rendre le service aux clients. Bien

<sup>13</sup> MTMDET, 2018, Politique de mobilité durable 2030 Transporter le Québec vers la modernité, 44p  
[https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role\\_ministere/DocumentsPMD/politique-mobilite-durable.pdf](https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/DocumentsPMD/politique-mobilite-durable.pdf)  
Site consulté le 3 octobre 2018

sûr, ceci a un effet direct sur la propension de la clientèle à utiliser régulièrement le service ou à tenter de l'éviter s'il en a la possibilité.

**RECOMMANDATION 9** : Augmenter le taux de financement pour le maintien des actifs, tel qu'annoncé dans la PMD, en incluant ce qui est associé au développement de nouvelles infrastructures.

#### 4.5. Financement du transport adapté

Le financement du transport adapté demeure une préoccupation pour les sociétés de transport en commun qui veulent combler la demande de service partout au Québec. La plupart des sociétés de transport en commun ont vu leur demande pour les services de transport adapté augmenter de façon importante au cours des dernières années et cela atteint parfois jusqu'à 10 % par année. Cela n'est pas une surprise. En effet, l'ATUQ a réalisé une étude socio-économique du transport adapté (TA), en 2016. Selon l'étude, on assiste à une hausse des demandes de transport de 5 % à 6 % par année en moyenne et cette hausse va se poursuivre puisque la demande projetée en 2036 sera de plus de 8,5 M de déplacements. À noter que cette hausse de la demande en TA est en grande partie causée par des décisions gouvernementales prises dans le secteur de santé (désinstitutionnalisation, révision des modalités du transport des patients pour les traitements d'hémodialyse, les coupures dans le transport offert par des bénévoles, etc.). Cette clientèle est transportée par les sociétés et celles-ci n'ont pas été entièrement compensées financièrement pour ces services. Les budgets qui étaient associés aux activités de transport médical, par exemple, n'ont pas été réattribués aux sociétés de transport, même si elles ont pris en charge cette clientèle. Le besoin de financement additionnel de cette hausse de la demande était estimé dans l'étude de 2016 à : 16,4 M\$ en 2016 et 90,2 M\$ (dollars de 2015) en 2036. Encore là, on assiste à un essoufflement de la part des villes et des sociétés de transport qui ne pourront plus pallier au manque de financement. Dans certaines régions, les demandes additionnelles de transport ne sont pas comblées par les programmes de subvention. La stagnation du budget du programme d'aide au transport adapté (PSTA) entre 2013 et 2016 a suscité des préoccupations. Malgré la hausse du budget pour 2017 et 2018, il importe d'assurer, à long terme, les assises financières.

Le transport adapté permet à cette clientèle de contribuer aux activités de la société québécoise et d'accéder au marché du travail, à l'éducation, aux soins de santé, etc. Le retour sur investissement est bel et bien réel, données à l'appui. Par exemple, l'étude réalisée en 2016 par la firme Abscisse Recherche<sup>14</sup> a démontré que les déplacements faits en transport adapté, en plus de permettre aux usagers de continuer à avoir une vie active, sont économiquement rentables pour la société, avec un retour de 1,68\$ pour chaque dollar investi.

Concernant le transfert potentiel d'utilisateur du TA vers le transport régulier, l'accessibilité n'est pas seulement une question d'ajout de rampes. Il faut également s'assurer d'aménager adéquatement le territoire, comme rendre les trottoirs accessibles par

<sup>14</sup> Abscisse Recherche, 2016, Étude socio-économique du transport adapté des sociétés de transport membres de l'ATUQ, 63 p.



exemple. Il faut également en assurer l'entretien, comme la réfection et le déneigement. Par ailleurs, ce n'est qu'une partie des utilisateurs du transport adapté qui serait en mesure de migrer vers le transport régulier, alors que pour la majorité cette option n'est aucunement envisageable.

Actuellement, pour éviter d'avoir un impact négatif sur la clientèle du transport adapté, les sociétés doivent utiliser leur budget d'exploitation pour couvrir les coûts du TA non subventionnés. Les sommes ainsi utilisées pour le TA ne peuvent donc l'être pour le service régulier. Sans un financement suffisant certaines sociétés doivent (ou songent) même à limiter le service offert en TA. Plusieurs des personnes qui utilisent ce service n'ont pas la capacité financière pour assumer une augmentation du coût des courses qu'elles doivent faire pour se rendre à un rendez-vous médical, au travail, à l'école ou aller s'acheter un bien ou un service ou simplement se déplacer pour les loisirs.

De plus, le projet de loi 17 (transport rémunéré de personnes) pourrait mettre une pression additionnelle sur les coûts du TA supportés par les sociétés. La tarification dynamique proposée dans le PL 17 mènera inévitablement à une hausse des coûts du TA, notamment car la majorité des transports en TA sont faite en heure de pointe donc en période de plus grande compétition. La libéralisation de l'industrie du transport rémunéré de personnes, bien qu'elle devrait permettre d'apporter une solution durable à la pénurie de chauffeurs, amène également une part d'incertitude majeure sur les prix liée à la possibilité qu'un nombre insuffisant de chauffeurs soient prêts à offrir le service de transport adapté. L'application de la redevance aux courses réalisées dans le cadre de contrats avec des sociétés viendrait aussi augmenter les coûts assumés par le STC et irait à contre-courant de la Politique de mobilité durable qui vise à faire migrer les déplacements de l'auto-solo vers les modes collectifs. Sans une hausse de financement conséquent, les sociétés de transport en commun risquent d'avoir à augmenter les montants payés pour les utilisateurs du TA.

Les enjeux du financement du transport adapté sont bien connus du MTQ qui l'a inscrit dans la Politique de mobilité durable, mais la mise en place des mesures n'est pas faite actuellement.

Les effets du projet de loi 17 sur les coûts du transport adapté supportés par les sociétés de transport en commun sont également une illustration **que le gouvernement doit prévenir toute condition ou situation qui mettrait une pression à la hausse sur les coûts du transport collectif par ses lois, règlements, politiques ou autres orientations**. L'accroissement des besoins de financement serait moindre si une attention particulière est portée pour ne pas influencer les coûts du transport collectif à la hausse.

**RECOMMANDATION 10** : Mettre en place dans les meilleurs délais les mesures prévues dans la Politique de mobilité durable pour le transport adapté, telles que la révision des modalités des programmes en transport adapté et la révision de la Politique d'admissibilité au transport adapté. Le financement devrait aussi suivre la croissance de la demande.



## 5. Simplification des processus et réduction des délais d'approbation

Disposer de sources de financement qui ne soient pas plafonnées ou à la baisse est une chose, avoir des programmes simplifiés qui facilitent l'accès à ces fonds qui sont prévus pour le transport en commun en est une autre. Même si des sommes sont officiellement mises à la disposition des sociétés de transport, la complexité des programmes actuels et du processus de planification pour qu'une société de transport puisse obtenir l'approbation lui permettant de réaliser un projet représente actuellement un frein majeur à la l'atteinte des objectifs gouvernementaux. C'est pourquoi l'ATUQ sollicite le gouvernement pour **mettre en place des programmes simplifiés et revoir les processus de planification. Ceci afin de permettre aux STC de réaliser leurs projets dans les meilleures conditions et selon des délais d'approbation plus courts.**

La vision du gouvernement en ce sens est encourageante. En effet, lors de son discours d'ouverture, en novembre 2018, le premier ministre a mentionné que : « Les méthodes de gestion trop rigides et la lourdeur administrative sont démoralisantes pour les employés et nuisent à l'efficacité gouvernementale. On doit renverser cette tendance. »;« Nous allons aussi investir de façon importante dans les transports collectifs et surtout, on va s'assurer que les projets se réalisent. » Évidemment, l'ATUQ est consciente que cela ne se fera pas du jour au lendemain, mais il importe que le travail commence dans les meilleurs délais. Le Chantier sur le financement, dont les travaux sont en cours, est un bon début, mais d'autres actions concrètes doivent être rapidement mises en place.

Les enjeux rencontrés actuellement par les sociétés en raison de la lourdeur et la complexité des programmes et processus sont nombreux. Mentionnons à titre d'exemple :

- Les délais pour l'obtention d'une autorisation ministérielle pour débiter un projet qui peuvent s'étendre sur plusieurs mois, voire un an, en raison de la complexité des programmes et le manque de précisions des directives qui entraînent plusieurs allers-retours avec les fonctionnaires avant le dépôt de la demande au ministre. Or, plusieurs programmes ne permettent pas que les sociétés débutent les projets avant d'avoir les autorisations ministérielles.
- Le retard dans l'annonce des programmes de subvention tels que la SOFIL 4 ou le cadre provincial lié au programme EBI. Dans le cas d'EBI, c'est le 6 juin 2018 que le Canada et le Québec ont conclu un accord pour ce programme de financement du transport en commun et plus d'un an plus tard, les modalités du programme pour les sociétés de transport québécoises ne sont toujours pas connues. Les sociétés ont ainsi des projets inscrits dans leurs plans d'investissement sans savoir quel programme les financera, à quelles modalités et si les sommes seront disponibles.
- Les délais de vérification des projets s'étendent sur plusieurs années. Le MTQ a actuellement d'importants retards dans la vérification des projets (parfois jusqu'à 10 ans après la fin du projet). Le fait qu'ils audient 100% des dépenses engagées alourdit leur processus (pas d'échantillonnage comme le font les firmes comptables). Les programmes de subvention prévoient une retenue de 10% jusqu'à la finalisation de la vérification. Les délais avant la vérification du projet rendent également le processus d'audit plus lourd pour les sociétés qui doivent

conserver la documentation plusieurs années et laisser le projet ouvert dans les livres comptables. Suite aux résultats de l'audit, les sociétés doivent ajuster les livres si la subvention est revue à la baisse ou à la hausse.

La multiplicité des programmes de financement ayant chacun des modalités différentes (ex. frais éligibles, taux de remboursement, etc.) vient également compliquer l'administration des projets. Ces disparités dans les programmes ont également comme effet de placer les programmes de financement en concurrence entre eux. Pour maximiser les sommes disponibles, les sociétés doivent faire toute une gymnastique et parfois mettre à contribution plusieurs programmes pour un seul projet. En plus des différences dans les modalités des programmes, les processus applicables sont également différents d'un programme à l'autre, rendant la charge de travail et le suivi lourd et complexe. Une refonte en profondeur des programmes serait nécessaire pour en diminuer le nombre ou à tout le moins, une harmonisation des programmes entre eux pour assurer une cohérence.

À noter que pour les sociétés de transport en commun de la région métropolitaine, l'ajout du palier de l'ARTM est venu complexifier les processus plutôt que les simplifier. Un nouvel intervenant dans le traitement des demandes de financement alourdit le processus pour ces sociétés.

L'ATUQ et ses sociétés membres souhaitent collaborer avec le gouvernement pour régler définitivement cet enjeu qui impacte négativement la réalisation des projets des sociétés et l'atteinte des objectifs gouvernementaux. Le manque d'efficacité des processus et le manque de rapidité dans l'obtention des autorisations gouvernementales ont également un effet sur la hausse des coûts des projets augmentant par le fait même les besoins de financement. Des solutions telles que la mise en place d'un groupe de travail portant sur les processus et les modalités, la revue et l'harmonisation des programmes, la revue du processus menant au PQI et la simplification et la flexibilité des processus et modalités applicables aux grands projets sont autant d'exemples de solution sur lesquelles les sociétés de transport en commun veulent collaborer avec le gouvernement.

### *L'exemple positif de la SOFIL*

Bien que les modalités de la SOFIL 4 ne soient pas encore annoncées<sup>15</sup>, la SOFIL est perçue par les sociétés de transport comme étant une forme de financement qui fonctionne bien. Il serait donc souhaitable de structurer les autres programmes selon le modèle de la SOFIL. Les sommes de la SOFIL sont connues plusieurs années à l'avance (pour 4 ans ou 5 ans habituellement). Une plus grande souplesse est également davantage présente avec la SOFIL que dans les autres programmes et cette souplesse pourrait être étendue aux autres. Par exemple, d'une part, la SOFIL est sous forme d'enveloppe que les sociétés peuvent utiliser selon leurs besoins et priorités. D'autre part, un des principes sous-jacents à la SOFIL est qu'il est possible de démarrer un projet sans nécessairement avoir reçu l'autorisation. Ne pas avoir à obtenir une autorisation avant de démarrer un projet permet bien sûr une accélération, souvent de plusieurs mois, de la réalisation de ce projet.

<sup>15</sup> En effet, la SOFIL 3 était en vigueur de 2014 à 2019 et a pris fin en mars dernier. Il était donc prévu depuis plus de 5 ans qu'elle prendrait fin à ce moment, mais la SOFIL 4 qui doit prendre la relève n'a toujours pas fait l'objet d'annonce des sommes disponibles alors que les STC doivent préparer leurs budgets de 2020.



### *Le REM : exemple d'un projet développé en mode accéléré*

Le Réseau express métropolitain (REM) est un grand projet qui devrait voir le jour dès 2021 et qui a été réalisé en mode accéléré. La priorité mise par le gouvernement dans ce vaste projet démontre clairement que lorsque la volonté est présente, les conditions nécessaires pour réaliser un projet même très complexe peuvent être mises en place rapidement. Les sociétés de transport en commun souhaitent avoir des règles similaires afin d'accélérer la réalisation de leurs projets. Les sociétés sont toujours en attente de l'approbation de plusieurs projets alors que l'exemple du REM démontre qu'il est possible de concrétiser très rapidement d'autres projets qui impliquent divers partenaires et qui représentent une complexité beaucoup plus grande que la construction d'un garage ou la mise en place d'une voie réservée.

**RECOMMANDATION 11** : Faciliter l'accès au financement des programmes et alléger les processus administratifs pour permettre aux projets de se réaliser dans les meilleures conditions et les meilleurs délais et réduire les coûts de gestion.

## 6. L'électrification des transports, projet novateur comportant plusieurs enjeux

L'électrification des transports est un projet novateur qui permettra de déplacer un grand nombre de personnes tout en ayant un impact minime sur l'environnement. Cependant, il est essentiel de **briser l'idée voulant que l'électrification nécessite simplement de faire l'acquisition d'autobus électriques**. En effet, cette électrification **comporte plusieurs enjeux beaucoup plus complexes qu'il n'y paraît**. Plusieurs éléments doivent être mis en place avant de disposer d'un parc d'autobus électriques et ceci demande une planification minutieuse. Par exemple, des études et des tests doivent être faits pour s'assurer de retenir les bons choix au sujet, par exemple, du mode de recharge des véhicules ou même de la bonne procédure pour faire le type de recharge retenu. Il faut également adapter ou construire des garages pour permettre la recharge des véhicules et ces ajouts ou modifications demandent beaucoup de temps. Avoir la capacité de recharge disponible à proximité des garages, ce qui implique d'avoir une entente avec Hydro-Québec qui est un partenaire essentiel dans ce dossier fait aussi partie du travail à faire. Adapter l'offre de service selon l'autonomie des véhicules disponibles constitue aussi un défi. Le renouvellement des batteries (incluant les batteries des autobus hybrides déjà en service depuis plusieurs années) représente des coûts très élevés. La formation de main-d'œuvre qui permet l'entretien de ces véhicules électriques et également requise et le manque de main-d'œuvre s'ajoute à la difficulté.

Malgré ces défis, l'ATUQ et les sociétés de transport en commun sont résolument engagées dans l'électrification des réseaux de transport. Toutes les sociétés sont dans un processus d'analyse et de préparation à l'arrivée des autobus électriques. Certaines en achètent déjà et des appels d'offres sont en préparation pour de futures acquisitions. Les sociétés ont bien noté que l'électrification des transports constitue une priorité gouvernementale et que, comme mentionné dans la Politique de mobilité durable, seuls les autobus 100% électriques seront subventionnés à partir de 2025. **Toutefois, pour**



## atteindre ces objectifs, un leadership gouvernemental fort est nécessaire pour que les projets se réalisent.

À ce jour, les sociétés ignorent de quelle façon seront financées les infrastructures, et n'ont pas les informations sur les tarifs et de la puissance électrique. Quelques rencontres ont eu lieu, mais l'avancement des travaux n'est pas rapide et n'a pas mené à un cadre financier. Bien que la Loi sur Hydro-Québec (article 39.0.1) prévoit qu'Hydro-Québec **peut** accorder une aide financière, destinée à défrayer les coûts du matériel fixe nécessaire à l'électrification de services de transport collectif, ils n'ont aucune obligation ni mandat clair du gouvernement en ce sens. Hydro-Québec doit être un partenaire du financement de l'électrification et le gouvernement doit soutenir le partenariat d'Hydro-Québec avec les sociétés de transport en commun. On s'inquiète cependant des impacts potentiels du projet de loi 34 sur la capacité d'Hydro-Québec à financer l'électrification des réseaux de transport en commun.

Au-delà du financement, et comme mentionné précédemment, il y a également un enjeu avec les processus actuels qui sont lourds et peu flexibles, processus par lesquels les projets d'électrification devront passer. Les sociétés doivent utiliser les processus associés aux grands projets pour obtenir les autorisations de financement (ex. dépôt de dossier d'opportunité, dossier d'affaires, etc.). Ce processus qui est lourd n'est pas conséquent avec l'objectif gouvernemental d'électrifier rapidement le transport collectif. De plus, si Hydro-Québec finance une partie des infrastructures, l'aide financière doit être autorisée par le gouvernement. Dans ce cas, il est important de considérer les délais associés à l'obtention de décrets ministériels qui viennent s'ajouter aux délais des processus actuels.

**RECOMMANDATION 12** : Confirmer la prise de leadership par le gouvernement en mettant à la disposition des sociétés de transport en commun un financement pour tous les aspects de l'électrification et en déterminant clairement les partenaires des sociétés de transport dans ce projet et leur mandat.

## 7. Mobilité intégrée et autres projets innovants

Tel que mentionné à notre mémoire<sup>16</sup> présenté lors des consultations particulières sur le Projet de Loi 17, les nouvelles mobilités se doivent d'être **complémentaires** aux réseaux de transport en commun plutôt qu'être directement en concurrence, comme ce qui est observé ailleurs et de plus en plus au Québec. Il y a effectivement un risque réel de diminution de l'achalandage des réseaux de transport, ce qui implique nécessairement une diminution des revenus tarifaires des sociétés et une hausse de la congestion routière. Cette demande de complémentarité des services de transport porte également sur d'autres services comme le transport à la demande et le covoiturage organisé qui doivent aussi être complémentaires aux services des réseaux des sociétés de transport en commun.

<sup>16</sup> ATUQ, 2019, Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement, consultation particulière sur le transport rémunéré de personnes par automobile, Projet de loi no 17, Bâtir sur de nouvelles fondations les services de transport complémentaires aux réseaux urbains, 25 recommandations, 36 p.

[https://atuq.com/wp-content/uploads/2019/05/ATUQ\\_PL-17\\_Transport\\_rémunéré\\_de\\_personnes\\_20190506-VFinale.pdf](https://atuq.com/wp-content/uploads/2019/05/ATUQ_PL-17_Transport_rémunéré_de_personnes_20190506-VFinale.pdf)



Pour les membres de l'ATUQ, c'est la notion de mobilité urbaine intégrée. L'ATUQ rappelle que ce rôle d'intégrateur est en cohérence avec la mission des sociétés de transport comme stipulée à l'article 3 de la Loi sur les sociétés de transport en commun (LSTC) : « Une société a pour mission d'assurer, par des modes de transport collectif, la mobilité des personnes dans son territoire et, dans la mesure où le prévoit une disposition législative, hors de celui-ci. Elle soutient le transport en commun et, le cas échéant, favorise l'intégration de ses différents modes de transport collectif... ». Nous croyons donc que les autorités organisatrices exploitantes de transport en commun doivent pouvoir assumer pleinement leur rôle de planificateur et coordonnateur de l'offre globale de service.

**RECOMMANDATION 13** : Assurer que les nouvelles mobilités sont complémentaires aux réseaux de transport en commun plutôt qu'être directement en concurrence, afin d'éviter de diminuer les revenus tarifaires des sociétés de transport en commun et nuire aux avantages intrinsèques au transport collectif.

## 8. Conclusion

Plusieurs éléments bénéfiques touchant à la fois l'économie, l'environnement et le volet social sont liés à la présence de réseaux de transport en commun et la capacité des sociétés de transport en commun d'offrir un service fiable, sécuritaire, rapide, confortable et fréquent. À titre d'exemple, mentionnons seulement la capacité à réduire la fuite de capitaux à l'extérieur du Québec liée à l'achat de pétrole et de véhicules, à réduire la congestion routière qui freine le développement économique et réduit la qualité de vie, à éviter l'émission de tonnes de GES, à favoriser le déplacement des travailleurs à faible coût pour permettre aux entreprises d'avoir une main-d'œuvre disponible, à l'intégration sociale de personnes vulnérables, etc. Par ses nombreux avantages, le transport en commun doit bénéficier d'un financement dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant. Le financement doit répondre aux enjeux actuels de financement de l'exploitation, de développement pour atteindre la hausse d'offre de service prévue à la Politique de mobilité durable, de maintien des actifs, d'électrification et de financement du transport adapté. Les principaux messages à retenir sont qu'il est nécessaire, pour atteindre les objectifs du gouvernement et contribuer à l'essor économique du Québec, de s'assurer que les Québécois peuvent se déplacer plus facilement. La hausse constante du nombre d'habitants en plus d'une motorisation qui augmente plus rapidement que la population ne permettent pas d'anticiper une amélioration de la situation sans un changement marqué dans le domaine du transport.

Une simplification des programmes de financement permettrait également de mettre en œuvre plus rapidement les projets nécessaires à la réalisation des ambitieux objectifs souhaités par le gouvernement. Des sommes importantes font l'objet de communiqués de presse et d'annonces officielles, mais la complexité des programmes et les délais d'approbation trop longs ne sont pas appropriés pour la mise en place d'un système de transport digne du 21<sup>e</sup> siècle.

Quant à l'électrification des transports, elle nécessite une mise en œuvre beaucoup plus complexe que simplement l'achat d'autobus électriques. Par exemple, une planification est



nécessaire pour la mise en place des infrastructures et installations de recharge adéquate. Le gouvernement doit confirmer son leadership dans le projet en mettant à la disposition des sociétés de transport un financement pour tous les aspects de l'électrification et en clarifiant le rôle d'Hydro-Québec dans le projet et de tout autre partenaire.

Finalement, la complémentarité des nouvelles mobilités doit aussi être priorisée. Il faut assurer aux STC le leadership dans l'organisation du transport de personnes sur leur territoire de sorte que les nouvelles mobilités soient complémentaires à leurs réseaux plutôt qu'être en concurrence. À défaut de prendre des mesures, ce sont les revenus tarifaires des sociétés qui en souffriront, tout comme la congestion routière et l'atteinte des cibles de diminution de GES.

Les municipalités de même que les usagers ne sont plus en mesure de payer davantage pour les dépenses des réseaux de transport en commun. Leur part est déjà au maximum et, avec l'effritement des sources actuelles et la non-indexation d'autres sources, il y a une nécessité de revoir la répartition des sommes déjà perçues (équilibre routier et transport collectif) et/ou trouver une ou plusieurs nouvelles sources de financement pour le transport en commun.

Sans identifier une source en particulier, les membres de l'ATUQ sont d'avis qu'il est prioritaire de favoriser les sources qui permettent d'influencer le comportement des gens de façon à adopter un mode de vie plus sobre en carbone.

Parallèlement, des actions peuvent également être apportées par le gouvernement pour assurer de réduire ou limiter la hausse du coût des dépenses des projets, notamment en prévenant toute condition ou situation qui mettrait une pression à la hausse sur les coûts du transport collectif par ses lois, règlements, politiques ou autres orientations, ou en diminuant les coûts des projets en augmentant l'efficacité des processus et la rapidité dans l'obtention des autorisations gouvernementales.

Plus il y aura de déplacements évités en auto-solo, plus l'économie et l'environnement s'en porteront mieux et la qualité de vie en général sera meilleure. Le coût de l'inaction est bien réel et nous n'avons pas les moyens de repousser cette décision. Sans investissement dans le réseau pour le maintien des actifs, le développement des services de même que pour leurs exploitations, l'électrification et le transport adapté, les impacts négatifs seront nombreux, trop nombreux pour ne pas opter pour la décision d'investir dans le transport en commun. Le transport en commun représente un réel outil de développement économique pour le Québec et c'est pourquoi il doit recevoir le financement nécessaire pour correspondre davantage au 21<sup>e</sup> siècle.



## 9. Synthèse des recommandations

**RECOMMANDATION 1** : Augmenter la part réservée au transport collectif afin d'assurer un équilibre entre le financement du transport collectif et celui du réseau routier.

**RECOMMANDATION 2** : S'assurer que les sommes identifiées comme étant dédiées aux transports collectifs le soient réellement, et selon des critères précis, plutôt qu'être utilisées pour réaliser d'autres projets moins bénéfiques pour le Québec.

**RECOMMANDATION 3** : Favoriser les sources cohérentes avec les objectifs poursuivis par le gouvernement et notamment les sources qui permettent d'influencer le comportement des gens de façon à induire un transfert modal et une réduction de la congestion.

**RECOMMANDATION 4** : Trouver et mettre en place rapidement des solutions alternatives au fait que les sources de financement du transport en commun sont réduites actuellement et le seront de plus en plus dans le futur, sans faire supporter le fardeau additionnel aux usagers du transport en commun et aux municipalités qui ont déjà atteint leur limite.

**RECOMMANDATION 5** : Pour améliorer le transport des personnes, condition essentielle à la croissance économique du Québec, le gouvernement doit s'assurer que le transport en commun puisse bénéficier d'un financement dédié, pérenne, prévisible, cohérent et suffisant.

**RECOMMANDATION 6** : Assurer une disponibilité et une pérennité du financement destiné à l'exploitation des réseaux des sociétés de transport.

**RECOMMANDATION 7** : Bonifier le financement afin que les sociétés puissent bénéficier des sommes requises pour financer l'augmentation de leur offre de service de 5% prescrit dans la PMD. Les paramètres spécifiques du programme de subvention devant supporter cette augmentation d'offre de service doivent être revus pour que les sommes deviennent réellement disponibles pour les sociétés de transport en commun.

**RECOMMANDATION 8** : Faire une réflexion sur les critères d'attribution du financement pour les grands projets.

**RECOMMANDATION 9** : Augmenter le taux de financement pour le maintien des actifs, tel qu'annoncé dans la PMD, en incluant ce qui est associé au développement de nouvelles infrastructures.



**RECOMMANDATION 10** : Mettre en place dans les meilleurs délais les mesures prévues dans la Politique de mobilité durable pour le transport adapté, telles que la révision des modalités des programmes en transport adapté et la révision de la Politique d'admissibilité au transport adapté. Le financement devrait aussi suivre la croissance de la demande.

**RECOMMANDATION 11** : Faciliter l'accès au financement des programmes et alléger les processus administratifs pour permettre aux projets de se réaliser dans les meilleures conditions et les meilleurs délais et réduire les coûts de gestion.

**RECOMMANDATION 12** : Confirmer la prise de leadership par le gouvernement en mettant à la disposition des sociétés de transport en commun un financement pour tous les aspects de l'électrification et en déterminant clairement les partenaires des sociétés de transport dans ce projet et leur mandat.

**RECOMMANDATION 13** : Assurer que les nouvelles mobilités sont complémentaires aux réseaux de transport en commun plutôt qu'être directement en concurrence, afin d'éviter de diminuer les revenus tarifaires des sociétés de transport en commun et nuire aux avantages intrinsèques au transport collectif.



Marc-André Varin, directeur général de l'ATUQ  
2000 rue Mansfield, bureau 720  
Montréal, Qc, H3A 2Z5  
514 280-4640  
marc-andre.varin@atuq.com