



Mémoire de la STM

Présenté dans le cadre des
consultations
prébudgétaires 2015-2016
du ministère des Finances
du Québec

Février 2015

Document préparé par la Direction exécutive Affaires corporatives et Développement durable

Société de transport de Montréal

13 février 2015

Table des matières

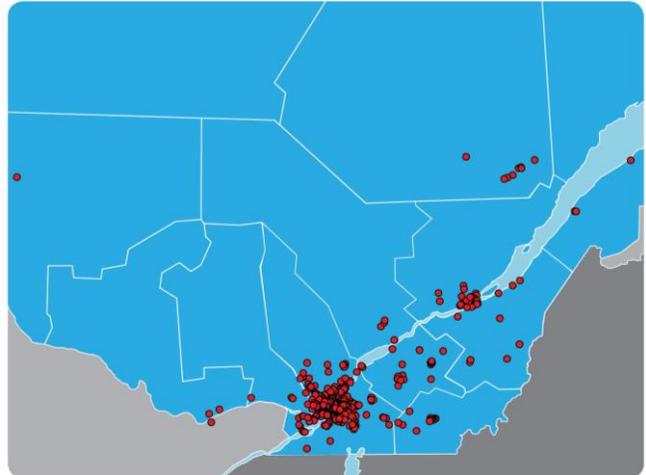
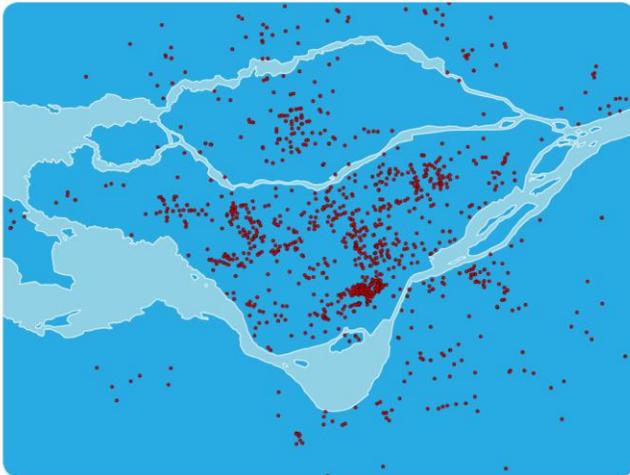
Présentation de la STM	2
Les besoins en transport collectif.....	3
Recommandation n°1 : Augmenter le financement des immobilisations.....	5
1.1. Augmenter le taux de financement gouvernemental des projets de maintien d'actifs	
1.2. Accorder une plus grande attention aux projets de transport collectif parmi les soumissions du Québec au nouveau Fonds Chantiers Canada	
1.3. Indexer la taxe sur les carburants et les droits d'immatriculation des automobilistes	
Recommandation n°2 : Augmenter le financement de l'amélioration de service	9
2.1. Consacrer les deux tiers du Fonds vert à l'amélioration des transports collectifs et alternatifs	
2.2. Mettre en place un nouveau programme d'amélioration de service transitoire bénéficiant d'une contribution gouvernementale accrue à 75 %	
Recommandation n°3 : Redonner à la STM l'accès au tarif L ou à un autre tarif préférentiel d'électricité	11
Recommandation n°4 : Assurer au programme d'aide au transport adapté un financement permettant de faire face à la croissance des déplacements.....	12
4.1. Octroyer au programme d'aide gouvernementale les ressources nécessaires pour suivre la croissance de l'offre en transport adapté et stabiliser la contribution gouvernementale à son niveau actuel.	
4.2. Mettre en place un fonds dédié de 25 M\$ par année, sur 10 ans, pour l'accessibilité universelle du métro	
Recommandation n°5 : Mettre en place des mesures pour améliorer les taux de réalisation des dépenses d'investissement.....	14
5.1. Accélérer l'approbation des projets par un meilleur arrimage des calendriers d'approbation des crédits avec les PTI des sociétés.	
5.2. Octroyer une plus grande flexibilité dans la gestion des dépenses d'investissement	
5.3. Simplifier les programmes de subventions	

Présentation de la STM

La Société de transport de Montréal (STM) est la 14^e entreprise en importance au Québec avec plus de 9 400 employés. Elle assure quelque 1,3 million de déplacements par jour, soit 417,1 millions de déplacements estimés en 2014. En 2015, son budget se chiffre à 1,4 G\$ et la valeur de remplacement de ses actifs est évaluée à plus de 26 G\$. Elle assure 76 % des déplacements en transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal et 68 % de tous ceux effectués au Québec.

La STM fait affaire avec plus de 1 600 fournisseurs québécois dans 14 régions. En 2013, les activités de la Société ont eu des impacts économiques de l'ordre de 1,4 milliard \$. Ces activités ont généré des retombées fiscales de 250,7 M\$ pour le gouvernement du Québec.

Répartition des 1 600 fournisseurs québécois de la STM dans la région métropolitaine de Montréal (à gauche) et au Québec (à droite)



Réseau du métro

Le métro compte 4 lignes qui couvrent 71 km au total et desservent 68 stations. Le parc de matériel roulant compte 759 voitures.



Réseau des bus

La STM possède un parc de 1 721 bus, dont 257 articulés, ainsi que 102 minibus. Son réseau couvre l'île de Montréal, soit un territoire de près de 500 km². Il compte 220 lignes.



Transport adapté

Plus de 26 000 clients du transport adapté effectuent chaque année plus de 3,2 millions de déplacements.

Une entreprise performante

La STM avantageusement aux autres sociétés de transport dans le monde. Selon les plus récentes études de balisage international du Collège impérial de Londres (2012) :

- le métro de Montréal figure parmi les trois métros les plus performants au monde;
- la productivité des chauffeurs de bus figure parmi les meilleures au monde;
- les coûts d'exploitation du réseau des bus sont 18 % plus bas que la moyenne mondiale et 36 % plus bas que la moyenne nord-américaine.

Les besoins en transport collectif

La demande en déplacements

D'ici 2031, la hausse de la population et des emplois vont générer une augmentation de près d'un million de déplacements quotidiens dans la région métropolitaine de Montréal, une augmentation de 11,5% par rapport à 2011¹.

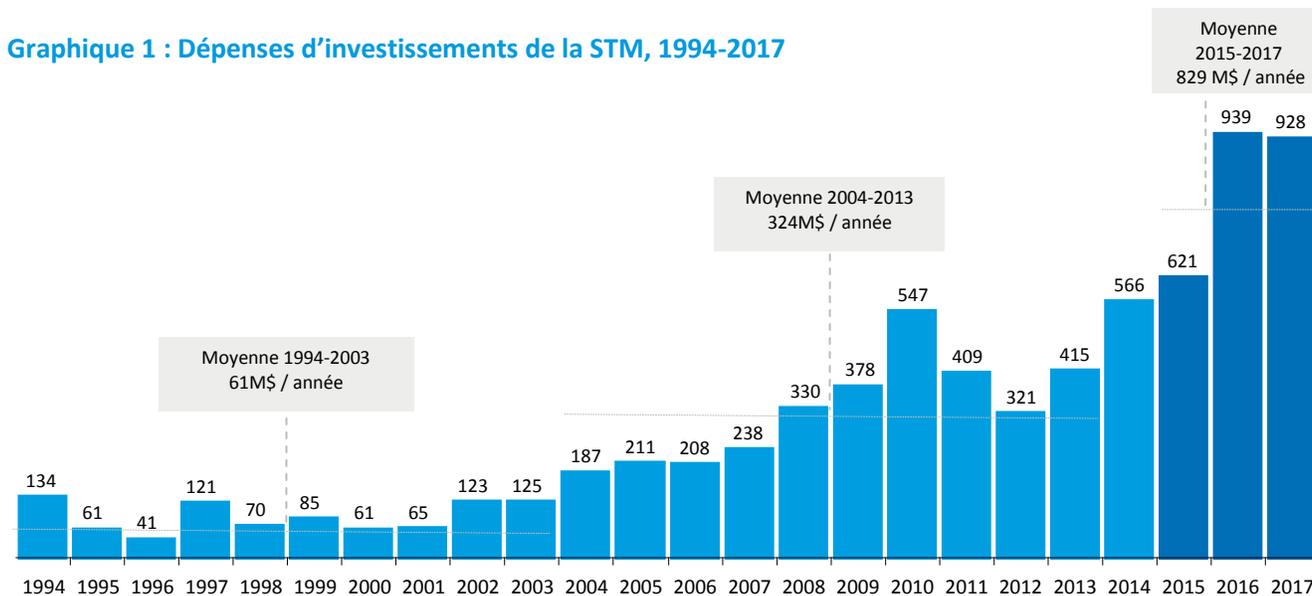
Déjà, tous les réseaux de transport montréalais sont saturés. La congestion occasionne des pertes estimées à 1,8 G\$ annuellement pour l'économie montréalaise. La demande en déplacements va continuer à croître de manière soutenue. La productivité de l'économie de Montréal – poumon économique du Québec – dépendra notamment de sa capacité à répondre à cette demande.

Le déficit d'investissement de la STM

La STM est propriétaire d'un parc d'actifs dont la valeur est estimée à 26 G\$. Longtemps, comme dans le réseau routier, les investissements nécessaires à la réfection ou au remplacement des actifs ont été reportés. Le déficit d'investissement dans les infrastructures de la STM est aujourd'hui évalué à 3,9 G\$².

Une accélération majeure des investissements a été mise en œuvre au cours de la dernière décennie (graphique 1). Alors que les investissements annuels moyens de la STM étaient de 61 M\$ de 1994 à 2003, ils ont augmenté substantiellement à 324 M\$ de 2004 à 2013. Ces efforts n'ont cependant pas été suffisants pour rattraper l'important retard accumulé. Au cours des prochaines années, les efforts consacrés au maintien des actifs devront donc être maintenus et intensifiés. Le programme triennal d'immobilisations (PTI 2015-2016-2017 de la STM prévoit des investissements annuels moyens de 829 M\$ de 2015 à 2017, soit près de 2,5 G\$ en trois ans dont 85 % consacrés au maintien des actifs.

Graphique 1 : Dépenses d'investissements de la STM, 1994-2017



Note : Les données de 1994 à 2013 sont réelles. Les données de 2014 à 2017 sont des prévisions.

¹ Ministère des Transports du Québec, Prévisions de la demande de déplacements pour la région de Montréal 2008-2031, novembre 2011.

² Évaluation au 31 décembre 2013. Le déficit d'investissement représente le montant des investissements nécessaires à la réfection ou au remplacement d'un actif qui a été reporté dû au fait que les ressources nécessaires à leur réalisation n'étaient pas disponibles.

Le financement de l'exploitation

Le contexte budgétaire difficile qui prévaut au Québec et à Montréal a des répercussions sur les finances de la STM. Parallèlement, la demande de déplacements augmente constamment et exerce une pression à la hausse sur les dépenses de la Société.

La contribution des clients est la plus importante source de revenus de la STM et elle augmente avec constance chaque année. Au budget 2015, les revenus d'exploitation de la Société se chiffrent à 664,5 M\$, soit 46,2 % de l'ensemble des revenus (graphique 2)³. Depuis 2006, la contribution de l'agglomération de Montréal est passée de 278 M\$ à 409 M\$ au budget 2015, une hausse de 47,2 %.

En ce qui a trait à la contribution du gouvernement du Québec, le Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration de service en transport collectif (PAGASTC) financé par le Fonds Vert depuis 2007, n'a pas connu de bonifications substantielles depuis sa mise en place il y a maintenant huit ans. Les enveloppes du programme d'aide gouvernementale au transport adapté ont été gelées en 2012, puis réduites en 2014, alors les déplacements connaissent une croissance annuelle moyenne de 8 % depuis 2007.

Le service de dette

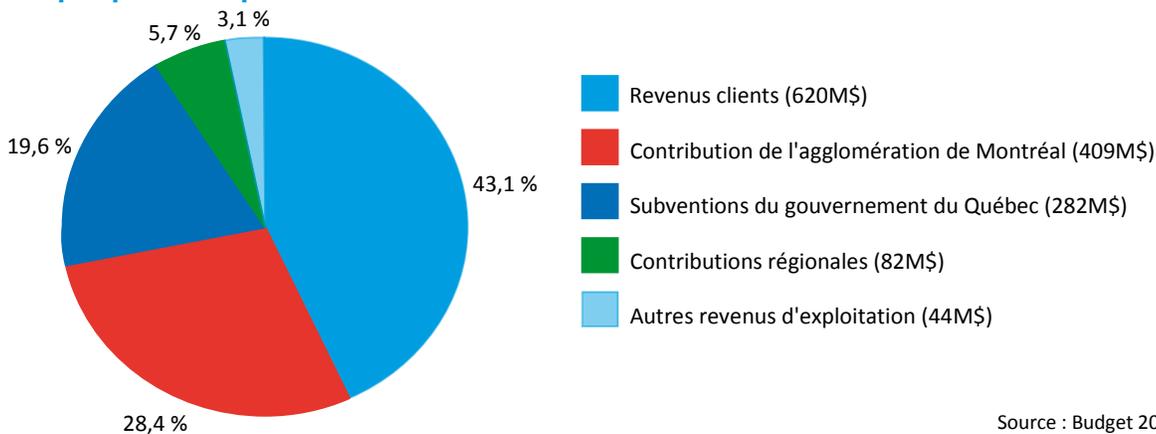
La croissance des dépenses d'immobilisation des dernières années – nécessaire pour garder le déficit d'investissement accumulé sous contrôle — fait augmenter le service de dette net. Cela se traduit par une pression croissante sur le budget de la STM. De 51,9 M\$ en 2007, le service de la dette net est passé à 71,2 M\$ en 2014 et il est prévu qu'il doublera à 141,8 M\$ en 2019⁴.

Des efforts importants pour garder les dépenses sous contrôle

La STM a toujours maintenu l'évolution de ses dépenses courantes au niveau de l'inflation. Les années 2013 et 2014 ont été marquées par plusieurs mesures d'optimisation et le budget 2015 va encore plus loin. En effet, afin de présenter un budget équilibré, la STM a réalisé des économies de l'ordre de 56,7 M\$, dont l'abolition de 180 postes devenus vacants en 2014. Malgré ce contrôle serré des coûts, les dépenses continueront à augmenter plus rapidement que les revenus, principalement en raison du service de dette net.

Pour pérenniser l'offre actuelle de service de transport collectif et la développer pour faire face à la croissance de la demande de mobilité, de nouvelles sources de revenus dédiées, indexées et récurrentes sont absolument nécessaires.

Graphique 2 : Répartition des revenus de la STM en 2015



Source : Budget 2015 de la STM

³ Les revenus d'exploitation comprennent les revenus clients du service régulier (615,3 M\$), les revenus clients du service adapté (4,8 M\$) ainsi que les autres revenus d'exploitation (44,3 M\$) qui comprennent notamment les revenus commerciaux.

⁴ Le service de dette net et les coûts non capitalisables des projets font partie intégrante des dépenses d'exploitation, au même titre que la rémunération des chauffeurs ou l'entretien du métro. Ils contribuent donc en grande partie au déficit structurel de la STM.

Recommandation n°1 : Augmenter le financement des immobilisations

1.1. Augmenter le taux de financement gouvernemental des projets de maintien d'actifs

La STM doit aujourd'hui rénover une grande partie des équipements originaux du métro. Le déficit d'investissement de la STM, évalué à 3,9 G\$, pèse lourd sur les finances de l'entreprise. Le niveau actuel d'investissement permet seulement de maintenir le déficit d'investissement. Pour y remédier ou du moins, l'atténuer, un important rattrapage sera nécessaire dans les décennies à venir. Afin de résorber ce déficit d'ici 2030, des investissements d'environ 700 M\$ par année seraient nécessaires à la suite du PTI 2015-2016-2017.

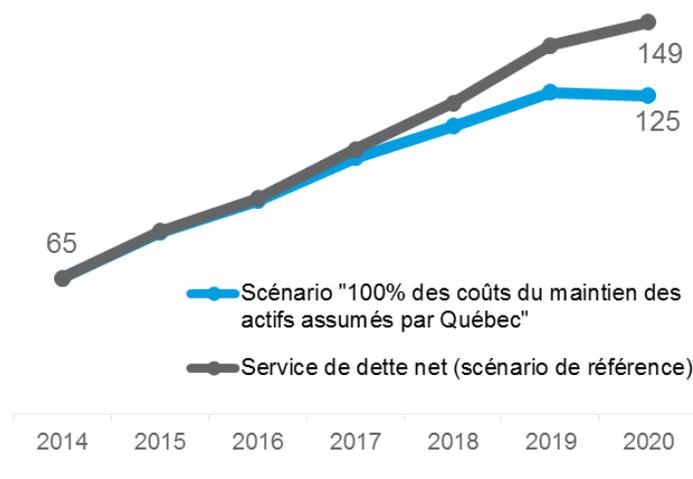
La STM doit généralement assumer 25 % du coût des dépenses d'immobilisation financées par le gouvernement du Québec. Cela cause une pression croissante sur le budget d'exploitation.

Les programmes actuels font en sorte que le maintien (réfection et remplacement) des actifs est négligé par rapport aux nouveaux développements. Le Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes (PAGTCP) finance à 75 % les dépenses d'immobilisations en transport collectif, à l'exception du développement de nouveaux modes lourds (métro, trains de banlieue), financé à 100 % par Québec, ainsi qu'à l'achat de nouveaux bus qui n'est financé qu'à 50 %. Aussi, tout le maintien et le développement des infrastructures routières du réseau supérieur sont financés à 100 % par Québec. Les municipalités qui cherchent des solutions aux problèmes de mobilité de leurs citoyens sont donc incitées à demander des projets autoroutiers plutôt que de transport collectif.

Dans ce contexte, il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité d'augmenter la contribution gouvernementale au maintien des actifs du métro et des bus. Une bonification de la contribution gouvernementale faciliterait la réduction du déficit d'investissement et aurait un impact appréciable sur le service de dette net de la STM.

Si Québec assumait 100 % du coût des dépenses d'immobilisations en maintien des actifs, comme il le fait pour les immobilisations de transport routier, cela engendrerait des économies annuelles de 24 M\$ d'ici 2020 (graphique 3). Ces économies, relativement modestes, deviendraient beaucoup plus importantes à long terme. Pour la période 2021-2045, cela permettrait une réduction annuelle moyenne de 117 M\$ du service de dette net. Ce modèle d'affaires donnerait à la STM une marge de manœuvre accrue pour réduire son déficit d'investissement et améliorer son offre de service.

Graphique 3 : Évolution du service de dette net de la STM (M\$)⁵



Prolongation de durée de vie des MR-73

Compte tenu de l'excellente performance et du bon entretien du matériel roulant du métro, la STM a décidé de reporter de 20 ans le remplacement des MR-73 (amenant leur durée de vie utile à 60 ans).

Cette décision génèrera des économies d'environ 500 M\$ pour le gouvernement du Québec.

⁵ Ce graphique présente le service de dette net pour les investissements dans les secteurs métro (33,9 M\$ en 2014) et bus (30,9 M\$ en 2014). Il exclut les dépenses du secteur dit « administratif » lequel comprend des projets de machinerie, équipement et outillage, de matériel informatique et des projets de patrimoine immobilier et d'infrastructures.

1.2. Accorder une plus grande attention aux projets de transport collectif parmi les soumissions du Québec au nouveau Fonds Chantiers Canada

Dans la précédente mouture du Fonds Chantiers Canada (2007-2014), le gouvernement du Québec a soumis un grand nombre de projets routiers. Seulement un projet de transport collectif a été financé : la phase 3 du programme Réno-Systèmes, qui a reçu un financement de 149,7 M\$ du Fonds Chantiers Canada. De grandes villes canadiennes comme Toronto, Calgary et Vancouver ont fait financer des projets de transport collectif.

Le nouveau Fonds Chantier Canada, qui prévoit 14 G\$ pour des projets d'infrastructures, est une occasion de financer des investissements en transport collectif. La STM incite le gouvernement du Québec à y soumettre en priorité des projets de transport collectif. Les projets Réno-Systèmes 4 (580 M\$) et Réno-Infrastructures 2 (300 M\$) sont des projets majeurs de maintien des actifs de la STM qui pourraient être soumis au Fonds Chantiers Canada.

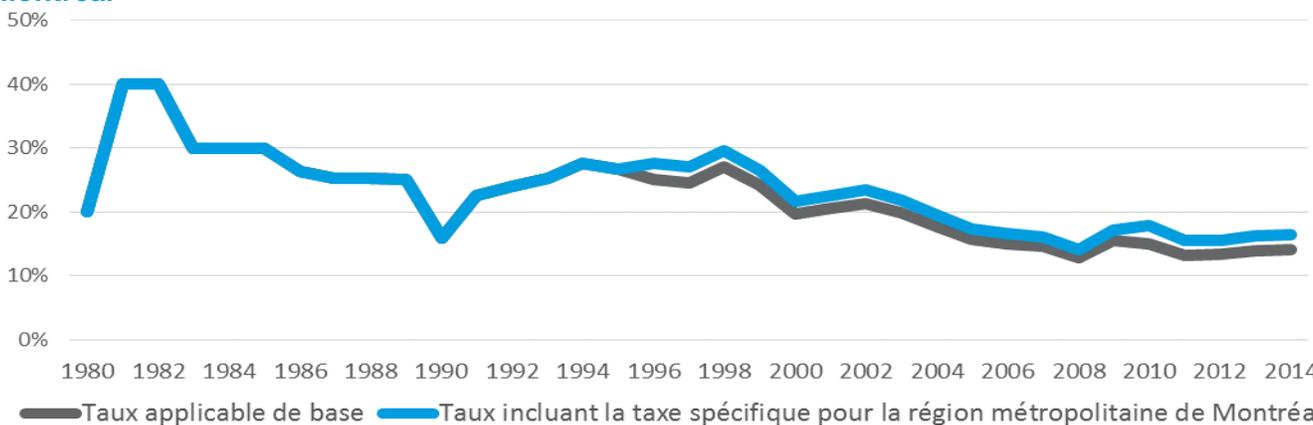
1.3. Indexer la taxe sur les carburants et les droits d'immatriculation des automobilistes

Les clients du transport collectif assument une part importante et constante du financement de l'exploitation. Les tarifs augmentent année après année, en fonction de l'inflation et des améliorations de service. L'impôt foncier municipal, la deuxième source de financement en importance des sociétés de transport, est également en augmentation puisque la valeur de l'assiette fiscale des municipalités augmente chaque année. Par contre, certaines contributions prélevées auprès des automobilistes ne sont pas indexées. La valeur de leur revenu s'érode chaque année. Cela prive les sociétés de transport collectif de revenus dont elles ont besoin. L'indexation de l'ensemble des revenus du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) serait une manière efficace et équitable d'améliorer le financement du transport collectif.

1.3.1. Taxe sur les carburants

La taxe sur les carburants est une taxe perçue en fonction du volume vendu (en litres), par opposition à une taxe perçue en fonction de la valeur (comme les taxes de vente). Son taux étant fixé en valeur absolue, l'inflation érode constamment la valeur cette taxe. L'essence et le diesel sont actuellement taxés, respectivement, aux taux de 19,2 ¢/litre et de 20,2 ¢/litre. En 2014, la taxe provinciale sur l'essence ne comptait que pour 14 % du prix de l'essence, alors qu'elle représentait 20 % il y a dix ans et 25 % à la fin des années 1990 (graphique 4). La taxe régionale de 3 ¢/litre perçue dans la grande région de Montréal n'a ajouté que de 1 % à 3 %, selon les années. Cette érosion la rend moins efficace — l'incitatif à modérer la consommation diminue — en plus de priver l'État de revenus précieux.

Graphique 4 : Valeur de la taxe sur les carburants en fonction du prix de vente de l'essence à Montréal



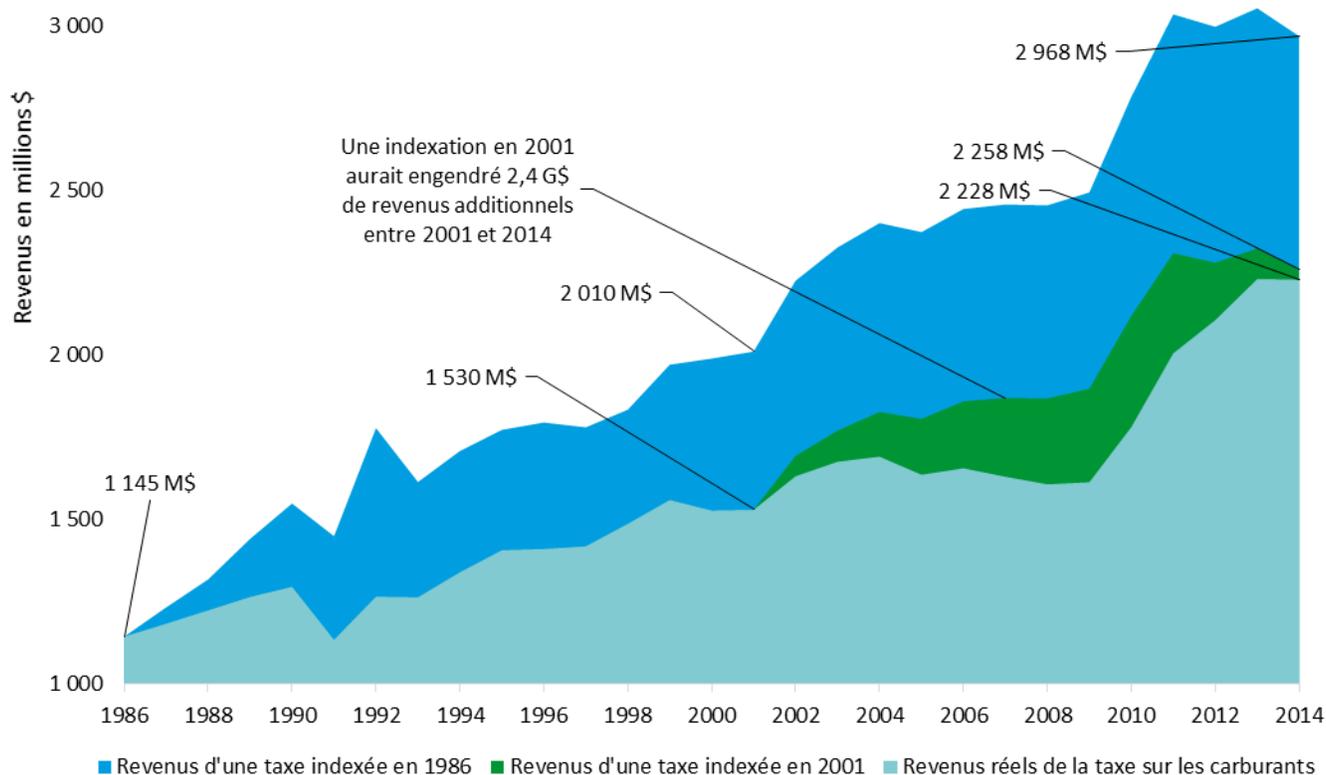
Source : Statistiques Canada, *Cansim*, tableau 326-0009, prix moyen annuel de l'essence ordinaire sans plomb aux stations libre-service pour Montréal.

Malgré des efforts périodiques des gouvernements pour en redresser le niveau, la valeur réelle de la taxe sur l'essence est en baisse constante. Cela est vrai autant en proportion du prix de vente qu'en proportion des revenus de l'État. Depuis 1986, malgré de nombreux réajustements, la part des revenus autonomes de l'État générés par la taxe sur les carburants a chuté de moitié, passant de 6 % à moins de 3 %. Durant la même période, le prix de vente de l'essence a pourtant augmenté de 150 % et la consommation de carburant de 40 %. Au fil des années, le gouvernement s'est donc privé de revenus substantiels qui auraient pu être investis dans nos infrastructures névralgiques de transport – routier et collectif. Il est important de mettre un terme à l'érosion de ces revenus.

La taxe sur les carburants a été convertie d'une taxe *ad valorem* en taxe d'accise en 1986. Si le taux de 14,4 ¢ le litre qui était alors en vigueur avait été indexé à l'inflation, l'essence serait aujourd'hui taxée à 26,7 ¢ le litre. On peut estimer que l'État québécois aurait alors engrangé 3 G\$ de revenus en 2014 (graphique 5), plutôt que les 2,2 G\$ de recettes effectivement enregistrées.

De 2010 à 2013, la taxe a augmenté de 4 cents le litre pour finalement s'établir à 19,2 ¢. Le gouvernement aurait pu parvenir à un taux au moins équivalent s'il avait indexé la taxe en 2001. Le taux de 19,2 ¢ aurait été atteint dès 2012 (il aurait été de 19,7 ¢ en 2014). Depuis 2001, le gouvernement aurait ainsi généré 2,4 G\$ de revenus additionnels grâce à une augmentation progressive. Cela aurait aussi épargné au consommateur un choc tarifaire. Indexer les taux de la taxe sur les carburants permettrait d'en préserver la valeur, de mettre un terme à l'érosion des revenus et d'assurer un financement adéquat aux immobilisations des infrastructures de transport.

Graphique 5 : Revenus de la taxe sur les carburants, les effets d'une indexation



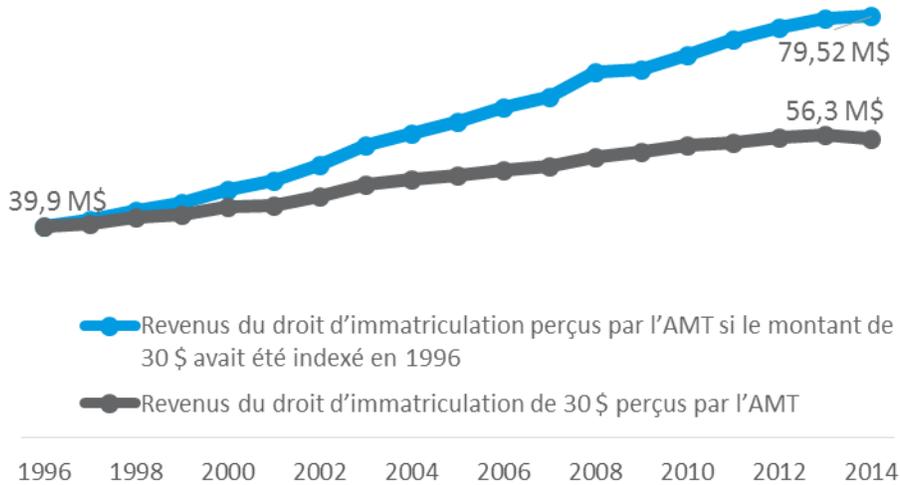
Sources : Ministère des Finances du Québec, documents budgétaires 1986-2014; Banque du Canada, Feuille de calcul de l'inflation; Statistiques Canada, *Cansim*, tableau 405-0002; recueils annuels des lois du Québec. Calculs et hypothèses : STM.

1.3.2. Droits d'immatriculation

La « Contribution des automobilistes au transport en commun » est un droit d'immatriculation prélevé sur le territoire des six régions québécoises desservies par des sociétés de transport. Ce droit est fixé à 30 \$ depuis son instauration en 1992. En dollars constants de 1992, il ne vaut plus que 20,10 \$ aujourd'hui, soit une baisse du tiers de sa valeur.

Dans la grande région de Montréal, ce droit d'immatriculation a généré environ 56,3 M\$ en 2014 (sommes allouées à l'AMT). Si le montant de 30 \$ avait été indexé au taux de l'inflation, les revenus de ce droit d'immatriculation auraient plutôt été de 79,5 M\$ en 2014 (graphique 6).

Graphique 6 : Effet d'une indexation de la « contribution des automobilistes au transport en commun » dans la grande région de Montréal



Recommandation n°2 : Augmenter le financement de l'amélioration de service

2.1. Consacrer les deux tiers du Fonds vert à l'amélioration des transports collectifs et alternatifs

Depuis 1990, les émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur des transports ont augmenté de 30 % malgré l'amélioration de l'efficacité énergétique des automobiles. C'est donc le secteur des transports – et la consommation de pétrole – qui doit être priorisé dans l'effort québécois de la lutte aux changements climatiques.

Les revenus du Fonds vert, estimés à 3,3 G\$ d'ici 2020, ont un double objectif : réduire les émissions de GES et stimuler l'économie en créant des emplois. Or, la manière la plus efficace de concilier ces deux objectifs est d'investir dans l'amélioration de l'offre de transport collectif.

- 1- Le transport collectif est un outil très efficace pour réduire les émissions de GES et de polluants atmosphériques. Un déplacement sur le réseau de la STM émet quatre à cinq fois moins de GES qu'un déplacement en auto solo⁶.
- 2- Le transport collectif a des retombées économiques particulièrement structurantes au Québec. Le Québec fabrique et exporte des équipements de transport collectif; pratiquement toute sa chaîne de production est présente sur son territoire. Investir dans ce secteur consolide la base industrielle québécoise — une centaine d'entreprises manufacturières — et contribue au développement d'une expertise.

Le transport collectif correspond parfaitement au double objectif du Fonds vert. La STM invite le gouvernement à consacrer les deux tiers du Fonds vert au développement des transports collectifs et alternatifs.

2.2. Mettre en place un nouveau programme d'amélioration de service transitoire bénéficiant d'une contribution gouvernementale accrue à 75 %

La Politique québécoise du transport collectif (2006-2012) a été un immense succès. Pendant cette période, appuyées par le Programme d'amélioration des services en transport collectif (PAGASTC), les sociétés de transport du Québec ont largement dépassé l'objectif d'augmenter l'offre de service de 16 % et l'achalandage de 8 %. La STM a joué un rôle majeur dans cette réussite. De 2006 à 2012, elle a augmenté son offre de service de 24,1 % et son achalandage de 11,4 %. Depuis, cette croissance de l'offre de service (+1,2 %) et de l'achalandage (+3,2 %) a ralenti. Un nouveau souffle est nécessaire.

La STM est prête à passer à l'action rapidement. Des augmentations de service seraient possibles sans qu'il soit nécessaire de réaliser des investissements majeurs dans les infrastructures. À titre d'exemple, en 2014, la STM avait évalué qu'une augmentation de l'offre de service globale de 17 % aurait été possible de 2014 à 2020 sans qu'aucun investissement majeur en infrastructure soit nécessaire. Un tel scénario reposait sur une maximisation du parc de bus jusqu'à la capacité maximale des garages, ainsi qu'en tirant pleinement profit de la capacité des nouvelles voitures de métro AZUR. Plus précisément, un tel scénario aurait permis d'augmenter de 23 % l'offre de service métro et 13 % l'offre de service bus d'ici 2020.

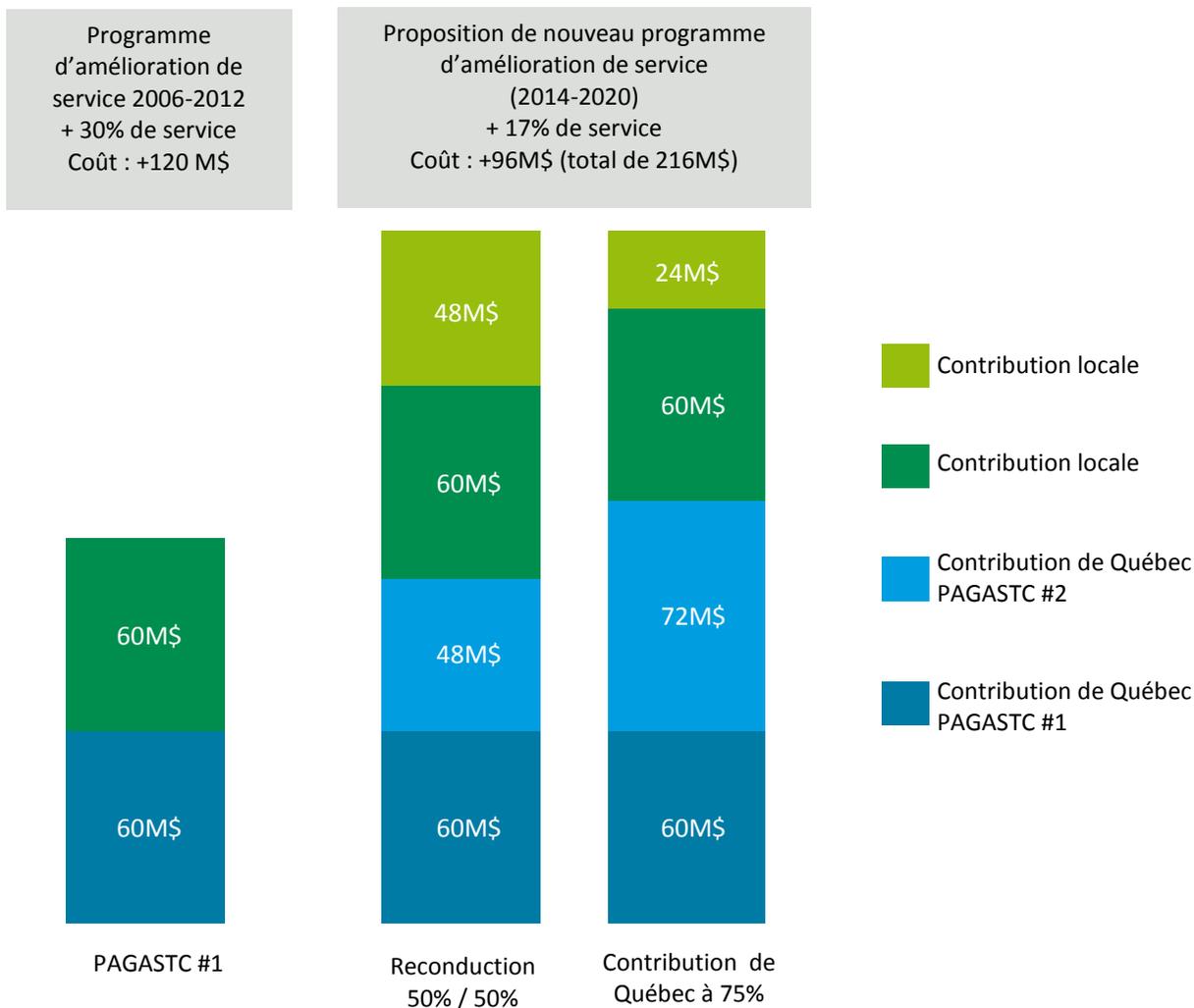
Les coûts de ce scénario d'augmentation de service étaient évalués à 96 M\$ par année. Si les modalités du PAGASTC restaient en vigueur (partage à 50 % — 50 % des coûts) et que son budget se voyait dé plafonné, les coûts de 96 M\$ par année de ce scénario d'amélioration de service modélisé en 2014 auraient alors dû être assumés à parts égales entre le gouvernement du Québec et l'agglomération de Montréal. Actuellement, les municipalités ont atteint leur capacité limite. L'impôt

⁶ Comparaison des émissions moyennes d'une automobile et du réseau de la STM par passager-km (estimations de la STM).

foncier est une source de revenus déjà très sollicitée. À défaut de nouvelles sources de revenus pour la contribution municipale, lesquelles doivent être discutées au cours des prochaines années, il apparaît difficile pour Montréal de bonifier à court terme sa contribution d'un montant aussi élevé que 48 M\$ par année.

À l'inverse, avec le Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec (SPEDE) qui s'applique désormais au secteur des transports, le gouvernement dispose des ressources nécessaires pour bonifier l'offre de service en transport collectif à court terme et ainsi contribuer à la réduction des GES. La STM propose ainsi de revoir à la hausse la contribution du gouvernement dans le nouveau programme d'amélioration de service. À titre d'exemple, faire passer de 50 % à 75 % la contribution gouvernementale permettrait d'alléger de 24 M\$ la contribution municipale (graphique 7)

Graphique 7 : Amélioration de service à la STM, scénarios de contribution du gouvernement du Québec et de contribution locale



Enfin, la STM est d'avis que le prochain programme d'aide à l'amélioration de service en transport collectif devrait encourager la performance. Dans cette optique, la STM est d'avis que les cibles du prochain programme devraient être formulées en passagers-kilomètres, plutôt qu'en offre kilométrique. Par ailleurs, le prochain programme d'amélioration de service devrait inclure la pleine indexation des coûts admissibles, lesquels n'ont pas été modifiés depuis 2007.

Recommandation n°3 : Redonner à la STM l'accès au tarif L ou à un autre tarif préférentiel d'électricité

Le Plan d'action québécois 2011-2020 sur les véhicules électriques a comme objectif que 95 % des déplacements sur le réseau québécois de transport collectif recourent à l'électricité d'ici 2030.

Pour y arriver, la STM est un partenaire incontournable. Déjà, près de la moitié des déplacements en transport collectif du Québec sont propulsés à l'électricité grâce au métro de Montréal. La STM veut aller plus loin et entend n'acquérir que des véhicules électriques à partir de 2025, si la technologie le permet.

La STM, tout comme l'ensemble des sociétés de transport collectif du Québec, a d'ailleurs amorcé le virage puisqu'elle fera désormais uniquement l'acquisition de bus hybrides. Elle a également plusieurs autres projets d'électrification dans ses cartons (encadré ci-joint).

La migration vers des modes de transport électriques comporte plusieurs défis. Pour réussir, elle devra être viable économiquement et technologiquement. La récente chute des prix du pétrole contribue à rendre moins économiquement attrayante cette migration. La transition vers l'électricité comme énergie de propulsion en transport collectif n'est pas une évidence qui s'impose d'elle-même, économiquement.

Dans un tel contexte, le gouvernement doit mettre en place des conditions qui incitent les sociétés de transport à adopter ce virage. Or, les conditions tarifaires actuelles sont plutôt de nature à décourager l'électrification.

La perte du tarif L : un signal contradictoire

Depuis avril 2014, la STM a perdu son accès au tarif L d'Hydro-Québec (HQ). Maintenant facturé au tarif LG, le coût de l'électricité du métro, qui augmentait déjà au rythme de l'inflation, subira désormais les augmentations du prix du bloc patrimonial.

La facture d'électricité de la STM est passée de 24,6 M\$ en 2013 à 25,9 M\$ en 2014, soit une hausse de 1,3 M\$ (5,2 %). En 2015, la facture sera de 26,8 M\$, une hausse de 959 000 \$ (3,7 %)⁷. Si la STM avait conservé le tarif L, sa facture aurait plutôt été de 25,4 M\$ en 2014 et 26,3 M\$ en 2015, soit une différence cumulée de près d'un million de dollars sur deux ans (992 000 \$).

À court terme, cet impact financier pour la STM n'est pas majeur. Par contre, à chaque année, l'écart tarifaire entre les tarifs L et LG se creusera. Il atteindra, à moyen terme, des millions de dollars. Seulement avec l'arrivée des voitures AZUR, la STM prévoit augmenter sa consommation d'électricité de 20 % d'ici 2020. Aussi, la perte du tarif L rend, pour la STM, beaucoup moins attrayante économiquement l'électrification de son réseau de surface.

Le gouvernement enverrait un signal fort de son engagement à long terme envers l'électrification des transports en édictant une catégorie tarifaire spécifique pour les transports collectifs – ou en redonnant à la STM l'équivalent du tarif L.

La STM, partenaire de l'électrification

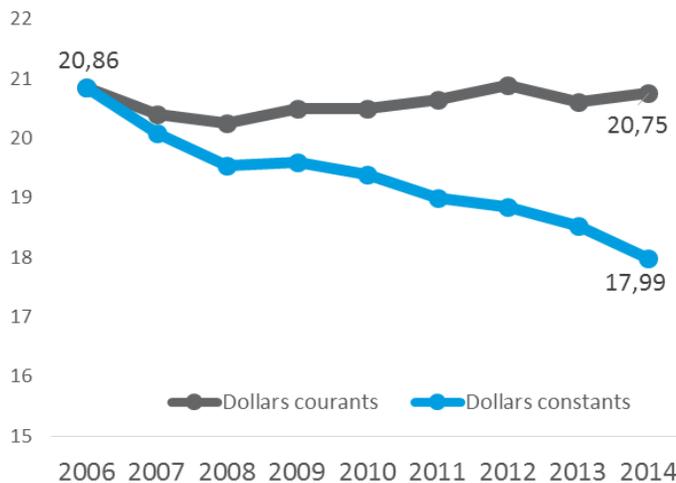
- Acquisition de plus de 650 bus hybrides d'ici 2020
- Test du BYD, un bus à propulsion électrique à recharge lente (printemps 2014)
- Cité Mobilité, un projet d'essai de trois bus 100 % électriques dotés d'un système à recharge rapide par conduction, incluant une phase de démonstration en service à la clientèle

⁷ Si la Régie de l'énergie accepte la demande tarifaire déposée par Hydro-Québec.

Recommandation n°4 : Assurer au programme d'aide au transport adapté un financement permettant de faire face à la croissance des déplacements

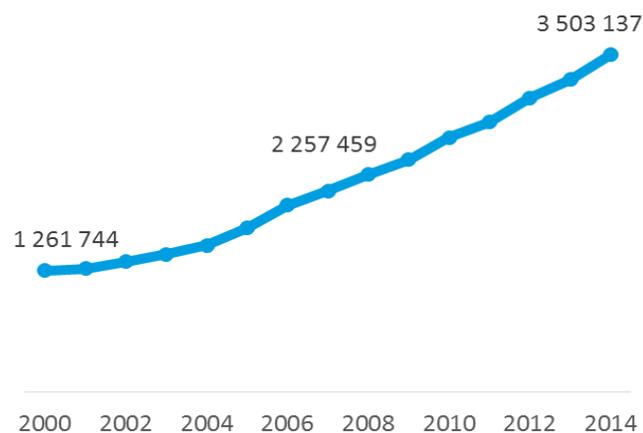
La prestation de services de transport adapté de la STM repose sur un modèle d'affaires éprouvé qui conjugue de faibles coûts d'exploitation avec une grande qualité de service. La Société offre la base du service en régie interne avec ses chauffeurs et ses minibus, tandis que les nouveaux déplacements qui s'ajoutent d'année en année sont impartis à l'industrie du taxi. Ce faisant, la STM a pu réduire ses frais d'exploitation. Le coût (en dollars constants) par déplacement en transport adapté a diminué de plus de 10 % en six ans (graphique 8). Ils sont aujourd'hui parmi les plus bas en Amérique du Nord.

Graphique 8 : Coût d'exploitation par déplacement en transport adapté

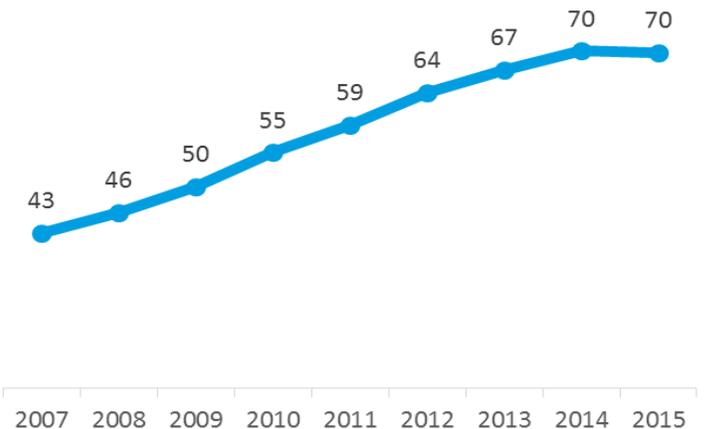


Les services de transport adapté de la STM font face à une demande croissante et soutenue. Depuis 2000, les déplacements de ce type effectués par la Société ont été multipliés par trois, atteignant plus de 3,5 millions en 2014. Cela équivaut à une augmentation annuelle moyenne de 8 %. Le réseau du transport adapté compte aujourd'hui plus de 26 000 clients et réussit à maintenir un taux de satisfaction de la clientèle très élevé (94 %). Malgré la diminution des coûts réels par déplacement, la croissance de la demande a fait augmenter de 65 % les dépenses d'exploitation du transport adapté entre 2007 (43 M\$) et 2014 (70 M\$).

Graphique 9 : Déplacements en transport adapté à la STM



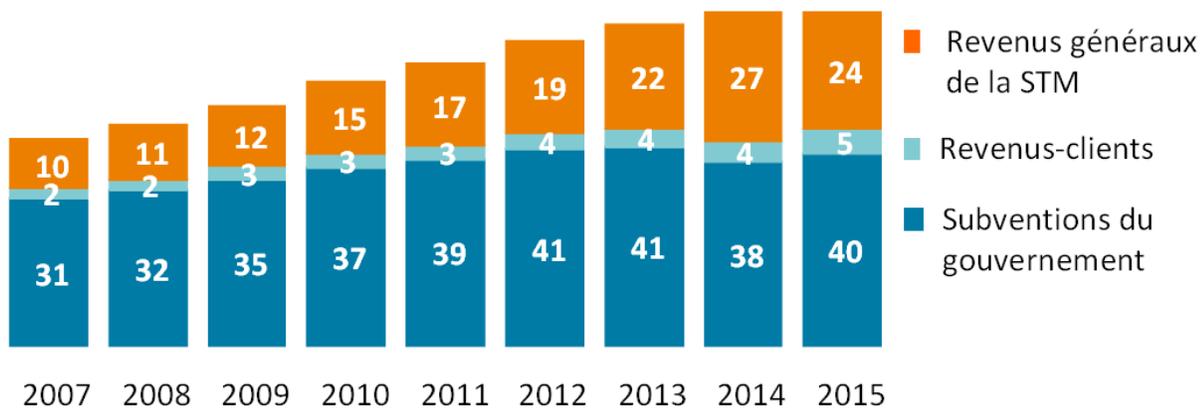
Graphique 10 : Dépenses d'exploitation du TA (M\$)



4.1. Octroyer au programme d'aide gouvernementale les ressources nécessaires pour suivre la croissance de l'offre en transport adapté et stabiliser la contribution gouvernementale à son niveau actuel.

De 2007 à 2014, l'aide gouvernementale au transport adapté a augmenté de 9 M\$, passant de 31 M\$ à 38 M\$ (+23 %) (graphique 12). C'est la STM qui a absorbé le manque à gagner croissant : sa contribution est passée de 10 M\$ à 27 M\$ au cours de la même période (+170 %). La contribution du gouvernement est donc passée de 72 % des dépenses d'exploitation en 2007 à 55 % en 2014. Au même moment, la part de la STM est passée de 23 % à 38 % des dépenses d'exploitation.

Graphique 12 : Contributions du gouvernement, de la STM et des clients au financement du TA



Le plafonnement de la contribution du gouvernement accroît la pression sur les finances de STM. Jusqu'à maintenant, la STM a absorbé la croissance des coûts sans affecter le niveau de ce service. Il s'agit d'une situation intenable. Il ne serait pas raisonnable de demander aux usagers du réseau régulier et à la ville de Montréal de continuer à financer seuls l'essentiel de l'augmentation des coûts du transport adapté.

4.2. Mettre en place un fonds dédié de 25 M\$ par année, sur 10 ans, pour l'accessibilité universelle du métro

À moyen terme, une meilleure accessibilité du réseau régulier permettra à la STM d'y faire migrer une partie de sa clientèle du transport adapté. Cela contribuera à réduire les pressions financières récurrentes sur ce service.

La STM a mis en place de nombreuses mesures pour permettre l'accès à son réseau régulier aux personnes ayant des limitations fonctionnelles. De grands efforts continueront à être investis pour que son réseau devienne universellement accessible; rendre le métro de Montréal pleinement accessible est un chantier incontournable. Toutefois, faute de ressources dédiées à cette fin, la STM ne peut financer l'installation d'ascenseurs dans les stations de métro déjà existantes qu'à même ses budgets de maintien d'infrastructures. Du coup, le nombre de stations accessibles ne peut progresser à un rythme satisfaisant.

Pour accélérer le processus, le gouvernement du Québec devrait mettre en place un fonds de 25 M\$ par année sur 10 ans, dédié à l'accessibilité universelle du métro. Ce fonds permettrait d'implanter des ascenseurs et équipements connexes dans une quinzaine de stations de métro supplémentaires, ce qui porterait à 40 % le nombre de stations accessibles par ascenseurs sur une période de 10 ans.

Recommandation n°5 : Mettre en place des mesures pour améliorer les taux de réalisation des dépenses d'investissement

Comblent le déficit d'investissement est une priorité pour la STM. Outre les budgets, un enjeu critique quant à la capacité de la Société à résorber le déficit d'investissement est la capacité à opérationnaliser les crédits budgétaires alloués par le gouvernement pour des dépenses d'immobilisations. Chaque année, une portion importante de ces crédits ne parvient pas à passer des livres comptables à la mise en chantier. Les investissements qui ne peuvent être réalisés dans l'année courante doivent alors être reportés. Les crédits nécessaires à la réalisation de ces projets devront être puisés dans les budgets d'immobilisations des années subséquentes. Les projets ainsi repoussés ont alors pour effet de retarder la réalisation de nouveaux projets d'investissements.

Le faible taux de réalisation des dépenses d'investissement (entre 50 % et 60 % annuellement) est un des principaux obstacles qui se dressent devant les efforts pour réduire le déficit d'investissement. La STM prend très au sérieux ce problème et travaille constamment à améliorer la gestion de ses investissements⁸. Plusieurs des causes qui expliquent ces retards et le faible taux de réalisation des projets touchent cependant aux processus de subvention et d'autorisation gouvernementale des dépenses. Pour améliorer le taux de réalisation des dépenses d'investissement, la STM propose plusieurs mesures visant à simplifier ces processus et à y introduire davantage de flexibilité, en contrepartie d'une plus grande imputabilité.

5.1. Accélérer l'approbation des projets par un meilleur arrimage des calendriers d'approbation des crédits avec les PTI des sociétés

L'approbation des crédits de projet par le biais du Plan québécois des infrastructures (PQI), qui est autorisé par le Conseil du trésor, est une étape critique du processus de financement des projets. Malheureusement, il y a parfois d'importants délais entre la soumission des demandes au MTQ et l'autorisation formelle du PQI. La STM attend toujours la confirmation du PQI 2014-2019 alors qu'elle vient de rendre public son Programme triennal d'immobilisations (PTI) 2015-2016-2017. Le PQI 2011-2016 a été reçu en juin 2012, soit 18 mois après le début de la période qu'il devait couvrir.

Une fois l'étape du PQI franchie, l'organisme doit obtenir des lettres d'approbation signées de la main du ministre des Transports attestant de la subvention de chacun des projets – une autre étape qui impose de nouveaux délais. Dans l'attente de ces autorisations, la STM doit reporter et retarder certains projets ou encore, aller de l'avant avec des dépenses urgentes sans avoir la certitude qu'elles seront effectivement financées. Un meilleur arrimage des échéanciers d'approbation des crédits de projets par le Conseil du trésor avec ceux des PTI des organismes, ainsi qu'une réduction des délais de signature et d'envoi de la lettre de subvention, réduiraient les retards dans les projets.

5.2. Octroyer une plus grande flexibilité dans la gestion des dépenses d'investissement

Le processus de demande de subvention et d'autorisation des dépenses d'investissement est extrêmement long et laborieux. En plus des nombreuses étapes de préparation interne et d'autorisation par les instances municipales (comité exécutif, conseil municipal et conseil d'agglomération) et régionales (Communauté métropolitaine de Montréal), les projets doivent être soumis au MTQ chaque année via le PTI de l'organisme. Le MTQ les intègre ensuite dans son propre PQI, à soumettre au Conseil du trésor. Ce n'est qu'après que le Trésor ait autorisé les crédits budgétaires nécessaires que le ministre peut émettre des lettres d'autorisation pour les différents projets, à la suite desquelles l'organisme peut commencer à réaliser des dépenses liées à ce projet.

⁸ Le [Programme triennal d'investissement 2015-2016-2017](#) de la STM décrit les processus et pratiques de gestion des investissements à la STM.

5.2.1. Permettre la réallocation des crédits vers de nouveaux projets

Pour encourager la performance dans la gestion des investissements et accélérer la réalisation de projets, le gouvernement pourrait permettre aux organismes de réallouer vers de nouveaux projets des crédits qui n'auront pas été dépensés dans le cadre de projets approuvés. Actuellement, les crédits non dépensés sont perdus pour l'organisme, ce qui limite les incitatifs à réaliser des économies. Permettre la réallocation de crédits encouragerait une gestion optimale des projets d'immobilisations puisque les organismes pourraient ensuite profiter des économies réalisées pour mettre en branle d'autres projets. Libérés du long processus de demande et autorisation des subventions, ces nouveaux projets seraient réalisés plus rapidement. Accompagnée d'une plus grande exigence d'imputabilité, cette flexibilité accrue favoriserait la performance dans la gestion des investissements et permettrait d'en faire davantage avec les mêmes sommes budgétées.

5.2.2. Élargir la capacité des organismes à engager des dépenses avant d'avoir reçu l'autorisation du ministre

Pour être admissible à des subventions, une dépense doit être autorisée par le ministre responsable. L'acheminement d'une lettre d'autorisation peut exposer l'organisme à des retards et mettre en péril la réalisation de dépenses selon les échéanciers prévus. Élargir les catégories de dépenses pouvant être engagées avant l'autorisation permettrait d'accélérer la réalisation des projets et d'améliorer les taux de réalisation. Permettre au ministère de rendre rétroactivement admissibles certaines dépenses éviterait également des délais. Pour réduire la pression sur les liquidités, les organismes devraient être autorisés à financer à long terme la partie admissible de ces dépenses engagées avant la réception de l'autorisation du ministre.

5.3. Simplifier les programmes de subventions

5.3.1. Éliminer les conventions d'aide financière non nécessaires

Les dispositions d'un programme d'aide ne peuvent prévoir toutes les modalités de financement. C'est le rôle de la « convention d'aide financière » de venir préciser les dépenses admissibles du financement d'un projet donné (détail des dépenses admissibles, partage de certains coûts, etc.). Certains projets sont toutefois simples et adéquatement anticipés par les dispositions générales du programme d'aide. Dans les cas où une telle entente n'est pas nécessaire, la STM est d'avis qu'il faudrait éliminer l'exigence de produire une convention d'aide financière. Dans les cas où une convention est nécessaire, elle devrait être produite au début du projet pour en clarifier les conditions de réalisation et limiter l'incertitude sur son financement.

5.3.2. Adapter les requis en fonction de la nature du projet

La liste d'éléments requis dans les documents justificatifs des demandes d'autorisation est longue et exhaustive. Certains éléments (analyse des scénarios, plans et devis définitifs, cahier des charges, etc.) n'ont pas toujours leur raison d'être selon la nature des projets, qui peut varier considérablement (projet majeur, remplacement d'équipement, réfection de biens, projet à caractère novateur, etc.). Pour simplifier et accélérer la formulation des demandes de subventions, il serait préférable d'adapter, en fonction de la nature ou de l'ampleur du projet, les requis exigés par les programmes d'aide ou, dans le cas de projets majeurs, par les conventions financières.

5.3.3. Harmoniser les exigences des programmes

Le PAGTCP et le [programme d'immobilisations de la SOFIL](#) visent les mêmes objectifs et leurs règles sont presque identiques. Pourtant, leurs modalités diffèrent sur de nombreux points. Par exemple, au PAGTCP, les dépenses connexes liées à la réalisation de travaux en mode de projet majeur (comme les coûts de mise sur pied et de fonctionnement d'un bureau de projet) sont admissibles au financement jusqu'à concurrence de 15 % des coûts totaux du projet. Dans le cas de la rénovation ou du remplacement d'un bien exploité par le requérant pendant les travaux, ce plafond est plutôt limité à 18 %. Du côté de la SOFIL, ces dépenses sont simplement « délimitées par une enveloppe fermée ». Harmoniser les modalités des deux programmes simplifierait les demandes de subvention et l'administration des deux programmes.