Novembre 2023

Centre sur la productivité
et la prospérité
Fondation Walter-J.-Somers
HEC MONTRÉAL

Financement du transport collectif :

Des efforts d'optimisation s'imposent de part et d'autre

Jonathan Deslauriers
Robert Gagné
Anne-Gabrielle Gendron
Jonathan Paré

Novembre 2023

Auteurs

Jonathan Deslauriers

Robert Gagné

Anne-Gabrielle Gendron

Jonathan Paré

Mise en page

Jérôme Boivin

Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers
HEC Montréal

3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine
Montréal (Québec) Canada H3T 2A7
Téléphone : 514 340-6449

Dépôt légal : quatrième trimestre 2023
ISBN : 978-2-924208-90-8
Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023
Bibliothèque et Archives Canada, 2023
Images de page couverture : iStock @fhogue

Cette publication a bénéficié du soutien financier du ministère des Finances du Québec et de la Fondation Walter J. Somers.

Les textes, opinions, renseignements et informations exprimés dans le document n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs et non celle du ministère des Finances. L'information présentée dans ce document ne reflète pas nécessairement les opinions du ministère des Finances.

© 2023 Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers, HEC Montréal

Financement du transport collectif :

Des efforts d'optimisation s'imposent de part et d'autre

À propos du Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers

Le Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers mène une double mission. Il se consacre d'abord à la recherche sur la productivité et la prospérité en ayant comme principal sujet d'étude le Québec. Ensuite, il veille à faire connaître les résultats de ses travaux par des activités de transfert et d'éducation.

À propos de la Fondation Walter J. Somers

En hommage au fondateur du Groupe Walter, la famille Somers a mis sur pied la Fondation Walter J. Somers. À travers différents dons, la Fondation perpétue l'héritage familial d'engagement envers la communauté et contribue à la prospérité de la société québécoise, d'abord en veillant à améliorer sa productivité, mais également en appuyant l'excellence dans l'éducation des jeunes.

Pour en apprendre davantage sur le Centre, visitez le **www.hec.ca/cpp** ou écrivez-nous, à **info.cpp@hec.ca**

SOMMAIRE

Dans un contexte où l'absence de données probantes a miné la qualité du débat sur le financement du transport collectif au Québec, le Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers propose une analyse comparative de l'efficacité opérationnelle des principales sociétés de transport collectif au Canada. En s'appuyant sur des données obtenues en vertu des lois provinciales régissant l'accès à l'information d'organismes publics, l'étude arrive à deux conclusions :

- Les sociétés de transport collectif au Québec pourront atténuer la pression sur le financement de leurs activités d'exploitation en améliorant l'efficacité de leurs opérations ;
- Le gouvernement du Québec devra mettre en place une meilleure gouvernance pour surmonter la crise.

L'analyse révèle que les dépenses d'exploitation des sociétés québécoises sont proportionnellement plus élevées qu'elles ne le sont ailleurs au Canada, situation qui s'expliquerait en grande partie par l'espace budgétaire occupé par leurs charges d'administration. À terme, une part disproportionnée des dépenses d'exploitation des sociétés de transport québécoises serait ainsi dirigée vers des activités qui ne servent pas directement l'offre de transport aux usagers, ce qui tendrait à réduire leur productivité.

L'étude démontre par ailleurs que le gouvernement du Québec devra assainir sa structure de financement s'il souhaite que les sociétés de transport collectif améliorent leur efficacité opérationnelle. En multipliant les passages à travers l'appareil gouvernemental, la complexité du système actuel réduit non seulement l'efficacité des fonds publics utilisés pour supporter les sociétés de transport collectif de la province, mais elle tend également à surtaxer les charges d'administration des sociétés de transport collectif.

Pour favoriser un débat éclairé et assurer la pérennité du financement accordé, le CPP estime que deux conditions devront être respectées :

1) Simplifier la structure de financement qui s'est hautement complexifiée avec les années ;
2) Implanter un processus rigoureux et centralisé de reddition de compte tout en garantissant la disponibilité des données compilées pour éviter que le débat ne soit à nouveau biaisé par un problème d'asymétrie de l'information.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 5

MISE EN CONTEXTE 7

L'efficacité opérationnelle des sociétés de transport collectif:
UNE SOLUTION AU PROBLÈME DE FINANCEMENT ? 13

- Dépenses d'exploitation par kilomètre parcouru 15
- Dépenses d'exploitation: le rôle des charges d'administration 16
- Charges d'administration: un impact direct sur les opérations 17
- Charges d'administration: un impact direct sur la productivité des sociétés de transport québécoises 18
- Taux de fréquentation: avantage aux sociétés de transport québécoises 19
- Le modèle d'affaires des sociétés de transport québécoises 20
- Un modèle d'affaires sain, mais qui limite la capacité des sociétés de transport collectif à générer des revenus 22
- Verdict 23

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION 24

INTRODUCTION

Au centre de l'actualité depuis plusieurs mois, les discussions entourant la question du sous-financement des sociétés de transport collectif au Québec souffrent d'une carence majeure : elles ne s'appuient pas sur des données probantes.

Au-delà du suivi effectué pour assurer l'atteinte des objectifs visés par les différentes sources de financement mises à leur disposition – réduction des gaz à effets de serre (GES), achat de matériel et augmentation de l'offre de service – les sociétés de transport collectif québécoises ne sont pas assujetties à un processus de reddition de compte rigoureux. Les décideurs publics qui octroient le financement et les contribuables qui l'assument ne disposent donc pas de données fiables pour évaluer la performance des sociétés de transport qu'ils financent et de ce fait, l'ensemble du débat repose sur les seules informations disponibles, c'est-à-dire sur des estimations du déficit structurel et sur une prémisse qui fait consensus, à savoir la nécessité de développer l'offre de service en transport collectif.

À la recherche de solutions pour dénouer l'impasse budgétaire, les sociétés de transport québécoises ont proposé d'instaurer de nouvelles mesures d'écofiscalité[1] – par exemple en imposant une taxe kilométrique aux automobilistes. Le gouvernement du Québec s'étant donné comme mandat de réduire le fardeau fiscal des contribuables, l'idée a toutefois été rapidement balayée du revers de la main. Des consultations ont plutôt été lancées en début d'année par la ministre des Transports et de la Mobilité durable afin de trouver une solution pérenne au financement du transport collectif au Québec :

> *On va faire le tour et on va voir exactement quel rôle doit jouer chacun, parce qu'on met déjà tous beaucoup d'argent en transport collectif. Il faut voir s'il y a moyen de rationaliser les dépenses pour sortir de l'impasse budgétaire et avoir une meilleure prévisibilité*[2].
>
> **Propos tenus par la ministre Geneviève Guilbault et rapportés par Henri Vézina-Ouellette, journaliste de La Presse dans l'édition du 6 février 2023**.

1 Consultez notamment : Association du transport urbain du Québec (2019). *Le financement du transport en commun ; outil essentiel au développement économique du Québec et à la réalisation des engagements en matière de climat*. Mémoire présenté au ministère des Transports dans le cadre du Chantier sur le financement de la mobilité. 18 octobre 2019

2 Ouellette-Vézina, Henri (2023, 6 février). «Un plan pour "rationaliser" les dépenses d'ici la fin de 2023», *La Presse*

En pratique, l'accès aux données requises pour procéder à un tel exercice d'étalonnage est toutefois compromis par l'absence d'un processus rigoureux de reddition de compte, et il est pratiquement impossible de déterminer dans quelle mesure les sociétés de transport collectif de la province pourraient réduire la pression sur le financement de leurs opérations à partir des données rendues disponibles.

En s'appuyant sur des données obtenues en vertu des lois provinciales régissant l'accès à l'information d'organismes publics, le Centre sur la productivité et la prospérité – Fondation Walter J. Somers (CPP) a cherché à pallier l'opacité qui entoure actuellement le débat en comparant la performance des sociétés qui desservent les territoires de Montréal, Laval, Québec, Longueuil et Gatineau à 18 autres sociétés de transport collectif canadiennes. Malgré les limites qui incombent aux données compilées, des tendances claires sur l'efficacité opérationnelle des sociétés québécoises ont ainsi pu être dégagées.

D'emblée, l'analyse a révélé que les dépenses d'exploitation par kilomètre parcouru étaient généralement plus élevées au Québec. C'est notamment le cas de Montréal, qui s'est hissée en tête du classement avec des dépenses d'exploitation par kilomètre 1,28 fois plus élevées qu'à Toronto, qui propose pourtant une offre de service similaire à celle de la Société de transport de Montréal (STM).

En cherchant à comprendre la nature de ces écarts, l'analyse des données compilées a démontré que les sociétés de transport québécoises consacraient davantage de ressources financières à la gestion et à l'administration que leurs homologues dans le reste du Canada. En conséquence, une plus faible proportion des dépenses d'exploitation et des heures travaillées dans les sociétés de transport québécoises serait affectée aux activités de transport, ce qui tendrait à affaiblir leur productivité.

Le constat est donc clair : des efforts d'optimisation pourraient bel et bien atténuer la pression sur le financement de l'exploitation des réseaux de transport collectif de la province. Ceci dit, on doit être conscient que ces efforts ne permettront pas de combler le déficit structurel de financement qui menace actuellement l'expansion de l'offre de service. Compte tenu des besoins de financement afférents aux objectifs du Plan québécois des infrastructures (PQI)[3] et de la Politique de mobilité durable (PMD)[4], et sachant que le modèle d'affaires des sociétés de transport québécoises tend à privilégier une offre de service de meilleure qualité et des tarifs plus faibles pour maximiser l'achalandage, le financement du transport collectif demeurera sous pression même si les sociétés de transport collectif optimisent leurs opérations.

D'ici à ce que les différentes parties s'entendent pour dénouer l'impasse budgétaire qui mine actuellement le développement de l'offre de service, le CPP propose deux recommandations pour favoriser un débat éclairé et pour assurer la pérennité des solutions déployées :

1) **Simplifier la structure du financement offert par le gouvernement.**

   Au fil du temps, le gouvernement a complexifié sa structure de financement en multipliant indûment les sources de financement offertes aux sociétés de transport collectif. Non seulement devient-il difficile d'établir un cadre financier stable et prévisible à travers le temps, mais l'ensemble du processus perd en efficacité en multipliant les passages à travers l'appareil gouvernemental, et en surtaxant les charges d'administration des sociétés de transport.

2) **Implanter un processus annuel centralisé de reddition de compte et garantir la disponibilité des données compilées.**

   En principe, le gouvernement du Québec détient une partie de l'information nécessaire pour clarifier le débat, mais ne la diffuse pas. Il en résulte un climat d'opacité où l'asymétrie d'information a considérablement miné la qualité du débat public.

3 Ce plan prévoit des investissements d'environ 14 milliards de dollars sur dix ans pour le maintien des infrastructures du transport collectif et le développement de l'offre de service. Source : Gouvernement du Québec (2023). *Plan québécois des infrastructures 2023-2033*. Budget de dépenses 2023-2024. Volume 6

4 Déposée en 2018, c'est-à-dire avant que la pandémie de COVID-19 ne change radicalement la donne, le Plan d'action 2018-2023 de la Politique de mobilité durable – 2030 envisageait la « bonification des programmes d'aide au transport en commun pour améliorer l'offre de service » dans le but de « rendre le transport collectif urbain plus attrayant et compétitif » et fixait pour objectif « une augmentation annuelle de l'offre de service de 5 % par année jusqu'en 2023 ». Source : Gouvernement du Québec (2018). *Politique de mobilité durable – 2030. Transporter le Québec vers la modernité. Plan d'action 2018-2023*. Direction générale de la politique de mobilité durable et de l'électrification. Page 94

MISE EN CONTEXTE

« Au Québec, l'offre de subventions pour le transport en commun souffre actuellement d'une certaine complexité reflétée par une multiplicité de programmes financés par une variété de fonds et qui poursuivent chacun leurs propres objectifs. Les autorités de transport doivent justifier leurs besoins en fonction des objectifs des programmes, mais les mécanismes d'évaluation, les critères de sélection et les mesures requises pour justifier l'octroi des subventions ne sont pas précisés dans les documents publics. On ne recense aucun système de reddition de compte sur les retombées des subventions ou de programme d'évaluation à long terme.[5] »

Tiré d'un rapport produit par CIRANO en 2019, cet extrait résume particulièrement bien l'état des lieux en matière de financement du transport collectif: en multipliant les sources de financement offertes aux sociétés de transport collectif au fil du temps, et en y rattachant des conditions spécifiques, le gouvernement a certes augmenté la valeur de son support financier, mais il a en contrepartie créé un système complexe de financement qui tend à minimiser l'importance de la reddition de compte. Sans être exhaustive, la figure 1 présentée à la page suivante suffit à illustrer cette réalité.

En retraçant les ramifications des différentes offres de financement dédiées à l'exploitation des sociétés de transport (en rouge) et au financement de leurs immobilisations (en orange), on peut voir que les fonds dédiés au financement du transport collectif proviennent de nombreuses sources, sont administrés par différents paliers de gouvernement – parfois conjointement – par le biais de différents ministères et organismes, pour éventuellement être saupoudrés à travers des programmes qui ont leurs propres ramifications et leur propre horizon, et qui sont parfois en concurrence. C'est notamment le cas du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes (PAGTCP), un programme provincial de financement des immobilisations qui tire ses revenus du Fonds des réseaux de transport terrestres (FORT) et du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC), ainsi que du Programme d'aide aux immobilisations en transport en commun (PAITC), un programme bilatéral de financement des immobilisations qui tire une partie de ses revenus du FORT pour la portion québécoise, et du Fonds de développement des collectivités du Canada pour la portion canadienne (Figure 2, page 9). À terme, les deux programmes poursuivent les mêmes objectifs et financent le même éventail d'immobilisations, la seule différence notable étant observée du côté des taux de subventions accordés.

5 Meloche, Jean-Philippe, Georges A. Tanguay, Ugo Lachapelle et Stéphanie Boulanger (2019). *Lier les programmes d'aide gouvernementale au transport en commun à la performance des réseaux – Quel modèle pour le Québec?* Rapport de projet 2019RP-06, CIRANO, page i

FIGURE 1

STRUCTURE DU FINANCEMENT DU TRANSPORT COLLECTIF AU QUÉBEC

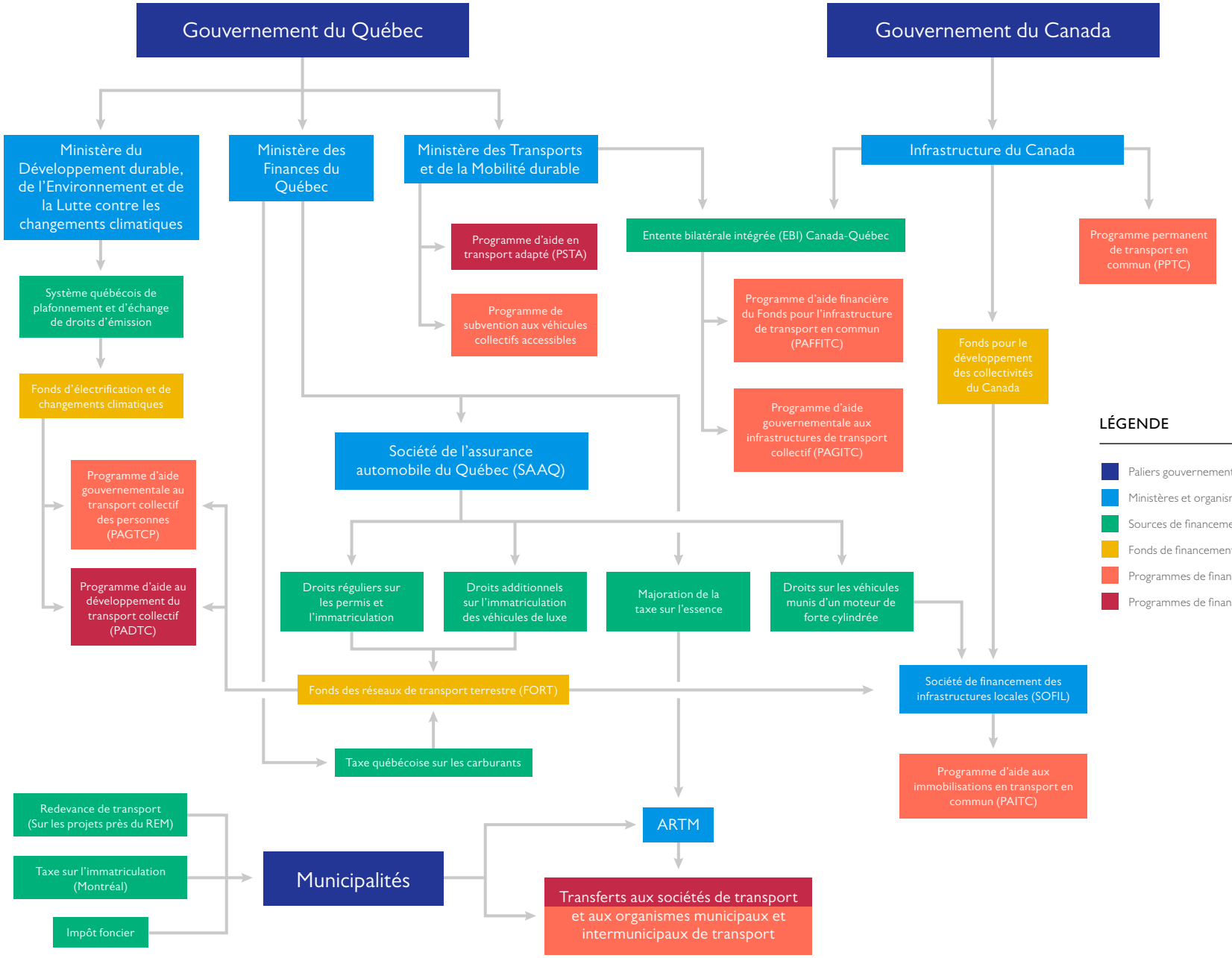
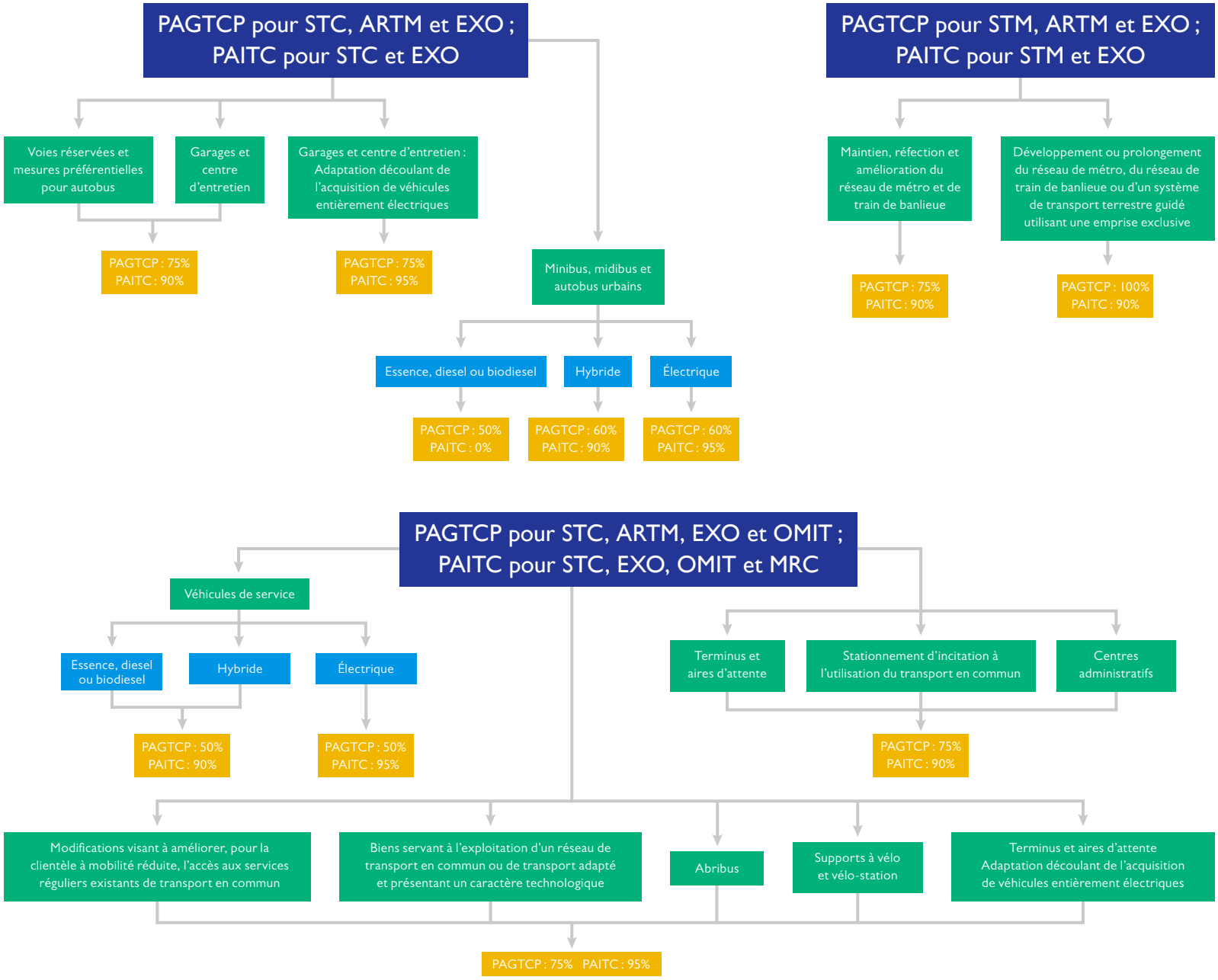


FIGURE 2

STRUCTURE DU PAGTCP ET DU PAITC

Les différents organismes n'ont pas accès aux mêmes portions des programmes de financement. Par exemple, l'ARTM n'est jamais admissible au PAITC et les MRC ne peuvent pas bénéficier du PAGTCP. Davantage de détails sont présentés dans les encadrés en bleu foncé.



LÉGENDE

PAITC : Programme d'aide aux immobilisations en transport en commun

PAGTCP : Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes

STC : Sociétés de transport en commun

STM : Société de transport de Montréal

ARTM : Autorité régionale de transport métropolitain

EXO : Identité de marque du réseau de transport métropolitain

OMIT : Organismes municipaux et intermunicipaux de transport

MRC : Municipalités régionales de comté

- Organismes admissibles
- Type d'énergie
- Type d'actifs
- Taux de subvention

Les informations mentionnées dans ce schéma ont été grandement inspirées par le tableau réalisé par Transport Québec intitulé «Taux d'aide financière et organismes admissibles par type d'immobilisation pour chaque programme d'aide».

En théorie, les principaux programmes de financement offerts par le gouvernement du Québec s'inscrivent dans un plan d'ensemble puisqu'ils ont été partiellement remodelés pour favoriser l'atteinte des objectifs de la PMD[6] qui a été déposée en 2018. En pratique, les principaux programmes de financement provinciaux sont toutefois demeurés isolés les uns des autres. Les exigences en matière de reddition de compte ont continué d'être définies à la pièce en fonction des critères des programmes de financement et de leurs volets afférents[7], et les données n'ont pas été rendues publiques. Résultat : il est pratiquement impossible d'obtenir une évaluation objective des besoins de financement des sociétés de transport collectif, ou encore d'évaluer dans quelle mesure elles pourraient améliorer l'efficacité de leurs opérations pour réduire la pression sur le financement. En d'autres termes, on ne peut déterminer si la proposition du gouvernement de couvrir 20 % du déficit des sociétés de transport collectif est justifiée[8].

Pour pallier l'absence de données nécessaires à un tel exercice d'étalonnage, le CPP s'est prévalu des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information[9] pour compiler une partie des données transmises annuellement à l'Association canadienne du transport urbain[10] (ACTU) par les sociétés de transport collectif membres (voir encadré à la page 12). À terme, 23 sociétés de transport collectif canadiennes – dont cinq sont établies au Québec – ont répondu favorablement aux demandes d'accès à l'information[11] (Tableau 1, page suivante), ce qui a permis de cumuler des statistiques sur l'évolution de leurs opérations entre 2011 et 2019, soit avant que la pandémie ne brouille le portrait. Bien que la qualité des données cumulées soit largement tributaire de la volonté des sociétés de transport collectif à participer rigoureusement à l'effort de l'ACTU, les tendances dégagées permettront de recadrer le débat en permettant de répondre à une question fondamentale dans le contexte actuel : les sociétés de transport peuvent-elles atténuer la pression sur le financement du transport collectif en améliorant l'efficacité de leurs opérations ?

6 Rappelons que pour atteindre ses objectifs en matière d'émissions de GES, la PMD misait sur l'électrification du parc de véhicules pour réduire l'empreinte des sociétés de transport collectif, mais tablait surtout sur la bonification de l'offre de service pour accroître l'achalandage dans le transport collectif et donc réduire l'utilisation de l'automobile.

7 Voir notamment le formulaire *V-3078 : Rapport d'exploitation – Programme d'aide au développement du transport collectif. Volet II – Aide financière au transport collectif régional. Volet III – Aide financière au transport interurbain par autobus*.

8 Propos rapporté par Henri Ouellette-Vézina dans son article intitulé *Transport collectif – Québec prévoit éponger 20 % du déficit, les villes s'inquiètent*, publié dans la Presse du 18 octobre 2023.

9 Les lois provinciales régissant l'accès à l'information sont le Freedom of Information and Protection of Privacy Act, RSA 2000, Chapter F-25 en Alberta, le Freedom of Information and Protection of Privacy Act, RSBC 1996, Chapter 165 en Colombie-Britannique, la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, CPLM 1997, c F175 au Manitoba, le Municipal Government Act,1998, Chapter 18 en Nouvelle-Écosse, la Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, chap. M.56 en Ontario, la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ, chapitre A-2.1 au Québec, la Local Authority Freedom of Information and Protection of Privacy Act, Statutes of Saskatchewan 1990-91, Chapter L-27.1 en Saskatchewan et la Access to Information and Protection of Privacy Act, SNL 2015, Chapter A-1.2 à Terre-Neuve-et-Labrador.

10 Consultez le site de l'ACTU pour plus de précisions.

11 Des demandes d'accès à l'information ciblant l'année 2019 ont initialement été soumises auprès des 10 plus grandes sociétés de transport du Québec (Montréal, Laval, Longueuil, Sherbrooke, Québec, Gatineau, Lévis, Trois-Rivières, EXO et Saguenay). Toutes ont répondu positivement à nos premières demandes. Lévis, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières ont toutefois été exclues de l'analyse puisqu'elles n'étaient pas membres de l'ACTU et que les données extraites n'étaient pas parfaitement comparables. EXO a été également écarté de cette étude en raison du statut particulier de l'organisation. Une fois la sélection des villes établies, une deuxième série de demandes d'accès à l'information a été soumise aux organisations sélectionnées en vue d'étendre notre analyse sur l'horizon 2011-2021 et ainsi permettre de valider les tendances dégagées. Longueuil n'a pas donné suite à notre seconde demande d'accès à l'information. Longueuil n'a pas rempli l'ensemble du questionnaire de l'ACTU, ce qui explique pourquoi elle ne fait pas partie de certains classements présentés dans la suite de ce rapport. La sélection des sociétés de transport dans le reste du Canada a été établie de manière à offrir une base de comparaison aux sociétés québécoises au niveau de l'offre de services, mais également au niveau de la taille et de la densité de la population desservie. Au final, 23 demandes d'accès à l'information ont été soumises dans le reste du Canada. La société de transport desservant Kelowna et celle desservant la portion du réseau de Vancouver associée au West Coast Express ont été exclues de l'analyse en raison de leur statut particulier et de leur offre de services. York, London et Ottawa n'ont pas été en mesure de répondre à notre demande à l'intérieur du délai initial prévu par la loi. Au total, 5 sociétés de transport québécoises et 18 sociétés du reste du Canada seront étudiées.

TABLEAU 1

DONNÉES DESCRIPTIVES SUR LES SOCIÉTÉS DE TRANSPORT COLLECTIF ANALYSÉES

Nom	Ville	Province	Offre de services	Densité du territoire desservi en 2019 – nombre d'habitants par km²	Population en 2019	Territoire desservi en 2019 (en km²)	Nombre total de routes
Metrobus	St. John's	Terre-Neuve-et-Labrador	Autobus	275	135 000	491	24
Thunder Bay Transit	Thunder Bay	Ontario	Autobus	329	107 909	328	17
Société de transport de l'Outaouais (STO)	Gatineau	Québec	Autobus	825	283 961	344	106
St Catharines Transit Commission	St Catharines	Ontario	Autobus	848	151 914	179	27
Kingston Transit	Kingston	Ontario	Autobus	930	122 420	132	22
Red Deer Transit	Red Deer	Alberta	Autobus	943	101 002	107	39
Saskatoon Transit	Saskatoon	Saskatchewan	Autobus	987	272 500	276	40
Réseau de Transport de la Capitale (RTC)	Ville de Québec	Québec	Autobus	992	543 684	548	134
Strathcona County Transit	Strathcona County	Alberta	Autobus	1 010	71 332	71	28
Halifax Transit	Halifax	Nouvelle-Écosse	Autobus et traversier	1 024	342 768	335	71
BC Transit – Victoria Regional Transit System	Victoria	Colombie-Britannique	Autobus	1 270	331 745	261	53
Regina Transit	Regina	Saskatchewan	Autobus	1 306	238 132	182	40
Réseau de Transport de Longueuil (RTL)	Longueuil	Québec	Autobus	1 344	415 347	309	97
Edmonton Transit System (ETS)	Edmonton	Alberta	Autobus et système léger sur rail	1 389	972 223	700	193
TransLink	Vancouver	Colombie-Britannique	Autobus, système léger sur rail et traversier	1 496	2 692 103	1 800	233
Calgary Transit	Calgary	Alberta	Autobus et système léger sur rail	1 557	1 285 711	826	171
Société de Transport de Laval (STL)	Laval	Québec	Autobus	1 788	439 754	246	61
Oakville Transit	Oakville	Ontario	Autobus	2039	211 000	104	21
Durham Region Transit	Durham	Ontario	Autobus	2288	610 789	267	52
Brampton Transit	Brampton	Ontario	Autobus	2 375	633 710	267	74
Winnipeg Transit	Winnipeg	Manitoba	Autobus	2 765	708 600	256	89
Réseau de Transport de Montréal (STM)	Montréal	Québec	Autobus et métro	4 106	2 050 053	499	229
Toronto Transit Commission (TTC)	Toronto	Ontario	Autobus, tramway, système léger sur rail et métro	4 600	3 035 567	660	177

POURQUOI SE RÉFÉRER AUX DONNÉES DE L'ACTU ?

Même si la plupart des données nécessaires pour comparer la performance des sociétés de transport collectif sont en principe divulguées dans les rapports annuels qu'elles publient, la sélection des données ou encore la définition des concepts diffèrent d'une société de transport à l'autre, ce qui limite – sinon empêche – toute analyse comparative.

L'ACTU contourne en partie le problème de la comparabilité en proposant à ses membres de transmettre une partie de leurs données par le biais d'un formulaire standardisé. L'ACTU « publie des rapports statistiques sur l'état du transport collectif au Canada, à partir de données recueillies auprès de plus de 100 réseaux de transport collectif. Les rapports sont mis à la disposition des membres seulement et sont très utilisés par les gestionnaires du transport collectif, les planificateurs et les gouvernements[i] ».

C'est entre autres le cas du gouvernement du Canada qui attribue le financement provenant du Fonds pour l'infrastructure de transport en commun en s'appuyant sur les données d'achalandage collectées par l'ACTU[ii]. C'est également le cas de BC Transit – la société d'État britanno-colombienne qui dirige les réseaux de transport collectif de la province – qui utilise pour sa part les analyses comparatives de l'ACTU pour juger de la performance relative du service de transport collectif en Colombie-Britannique[iii]. Le ministère des Transports de l'Ontario diffuse par ailleurs les données de l'ACTU sous la forme de fiches descriptives[iv].

L'accord de l'ACTU étant nécessaire pour publier toute forme d'analyse basée sur ses données, le CPP s'est prévalu des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information pour obtenir directement les données auprès des sociétés de transport collectif. Pour être en mesure de confirmer la validité des tendances dégagées de l'analyse, les demandes d'accès à l'information soumises auprès des sociétés de transport collectif ont donc couvert les années 2011, 2013, 2015, 2017 et 2019. Il s'agit actuellement des meilleures données disponibles pour évaluer la performance des sociétés de transport collectif du Québec.

i https://cutaactu.ca/news-resources/statistics/?lang=fr

ii https://www.infrastructure.gc.ca/pd-dp/eval/eval-ptif-fitc2-fra.html

iii https://www.bctransit.com/about/facts/regional

iv https://data.ontario.ca/dataset/regional-and-municipal-transit-data et https://www.publications.gov.on.ca/CL29805

L'efficacité opérationnelle des sociétés de transport collectif :

UNE SOLUTION AU PROBLÈME DE FINANCEMENT ?

En plus d'être limité par la disponibilité des données, l'étalonnage de la performance des sociétés de transport collectif se heurte à un obstacle de taille : celui de la comparabilité.

Par exemple, le fait que la STM offre un service de métro risque d'exercer une pression plus importante sur son budget d'exploitation en raison des coûts associés à l'entretien des infrastructures afférentes, et en principe, seules des sociétés de transport ayant une offre de services similaire devraient être utilisées comme base de comparaison pour évaluer sa performance. Au même titre, on suppose que les sociétés de transport collectif qui desservent des territoires situés à l'extérieur des agglomérations métropolitaines font face à des contraintes budgétaires différentes de celles qui desservent les grandes métropoles, notamment en raison des différences observées au niveau de la densité de la population desservie.

En analysant les données obtenues par voie d'accès à l'information, on constate que ce type d'écart dans l'offre de service n'empêche pas la comparaison directe des 23 sociétés de transport analysées. Le classement des sociétés en fonction de leurs dépenses d'exploitation par kilomètre parcouru – tous moyens de transport confondus – illustre parfaitement cette réalité.

DÉPENSES D'EXPLOITATION ET KILOMÈTRES PARCOURUS

Les **dépenses d'exploitation** correspondent aux charges nécessaires pour assurer le fonctionnement des sociétés de transport. Elles comprennent:

- Les **charges d'exploitation du transport**, soit les dépenses directement liées aux opérations de transport. Elles comprennent les salaires et avantages sociaux des employés assurant les opérations de transport, leurs uniformes, les permis et immatriculations des véhicules, les primes d'assurance de flottes, les services achetés pour des opérations de transport et les recouvrements pour les opérations de transport non déduits des dépenses.
- Les **charges d'exploitation du service auxiliaire**, soit les dépenses occasionnées par la fourniture de services périphériques au service régulier – le cas échéant les services scolaires, les services nolisés locaux ou interurbains ainsi que des services hors territoires – ainsi que les frais reliés à la location des véhicules, les paiements du service de la dette et la dépréciation.
- Les **charges d'administration**, soit les salaires et les avantages sociaux des employés en gestion, en planification, en marketing, en ressources humaines et en finance. Elles incluent également la publicité, la promotion et les coûts engendrés en marketing, ainsi que les dépenses en fournitures de bureau, les dépenses en communication (téléphone et données) et les recouvrements.
- Les **frais de carburant et d'énergie**, soit les dépenses et les taxes sur le carburant occasionnées par les activités des véhicules, l'utilisation d'électricité par les véhicules et les recouvrements non déduits des dépenses. Ces frais tiennent uniquement compte des dépenses en énergie reliées aux véhicules et non des immeubles.
- Les **frais d'entretien des véhicules**, soit les salaires et les avantages sociaux des mécaniciens et autres employés, leurs uniformes – le cas échéant – et toutes dépenses liées à l'achat de pièces, matériaux et fournitures ainsi que les services achetés pour l'entretien des véhicules et les recouvrements.
- Les **frais d'entretien des locaux et des installations** comprennent les salaires et les avantages sociaux des employés de la sécurité, les concierges, les superviseurs et le personnel de gestion, les charges reliées aux immeubles telles que le chauffage, l'eau et l'éclairage et les taxes municipales, l'achat de matériaux, de pièces et de fournitures ainsi que l'achat de services pour l'entretien des locaux. Cette catégorie inclut également les coûts associés à l'entretien des abris de bus et les recouvrements qui n'ont pas déjà été déduits de leurs dépenses.

Le nombre de **kilomètres parcourus** correspond au total des kilomètres commerciaux et non commerciaux parcourus pendant une année précise pour tous les modes de services offerts, ce qui inclut le kilométrage commercial pour le service régulier et le service auxiliaire, ainsi que le kilométrage effectué sans passagers, mais essentiel au service (par exemple, les déplacements associés aux entrées et sorties de garage).

DÉPENSES D'EXPLOITATION PAR KILOMÈTRE PARCOURU

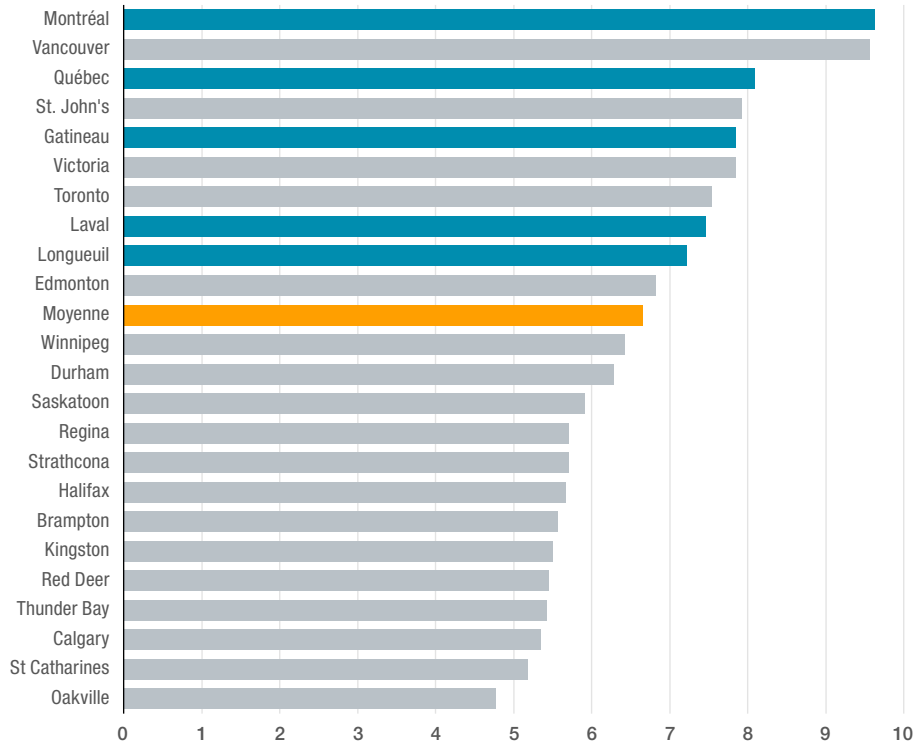
En comparant le niveau des dépenses d'exploitation par kilomètre parcouru en 2019 (Graphique 1), on constate que Montréal se hissait en tête du classement avec un coût moyen par kilomètre 1,45 fois plus élevé que la moyenne des 23 sociétés de transport analysées, ce qui tend *a priori* à confirmer le statut particulier de la STM. Or, la comparaison révèle en parallèle que le niveau de dépenses par kilomètre parcouru à Toronto – qui offre elle aussi un service de métro – était 22 % moins élevé qu'à Montréal, ce qui représente une différence de 2,10 $ par kilomètre. Le type de services offerts par la STM n'explique pas entièrement sa position dans le classement.

Le constat est sensiblement le même du côté de Québec et de Gatineau, qui offrent uniquement un service d'autobus mais se positionnent néanmoins devant Toronto au classement. On notera par ailleurs que le niveau des dépenses par kilomètre à Laval (7,47 $ par kilomètre) et à Longueuil (7,22 $ par kilomètre) était de 9 % à 12 % plus élevé que la moyenne des 23 sociétés de transport analysées (6,65 $ par kilomètre).

D'emblée, un constat clair se dégage des données compilées : le niveau des dépenses d'exploitation par kilomètre est systématiquement plus élevé au Québec qu'il ne l'est en moyenne dans les 23 sociétés de transport analysées. On peut donc légitimement supposer que des efforts d'optimisation des opérations pourraient atténuer la pression sur le financement de l'exploitation des réseaux de transport collectif de la province. Malgré les limites qui leur incombent, les données collectées permettent d'identifier là où les sociétés de transport devront agir.

GRAPHIQUE 1

DÉPENSES D'EXPLOITATION PAR KILOMÈTRE PARCOURU EN 2019



DÉPENSES D'EXPLOITATION : LE RÔLE DES CHARGES D'ADMINISTRATION

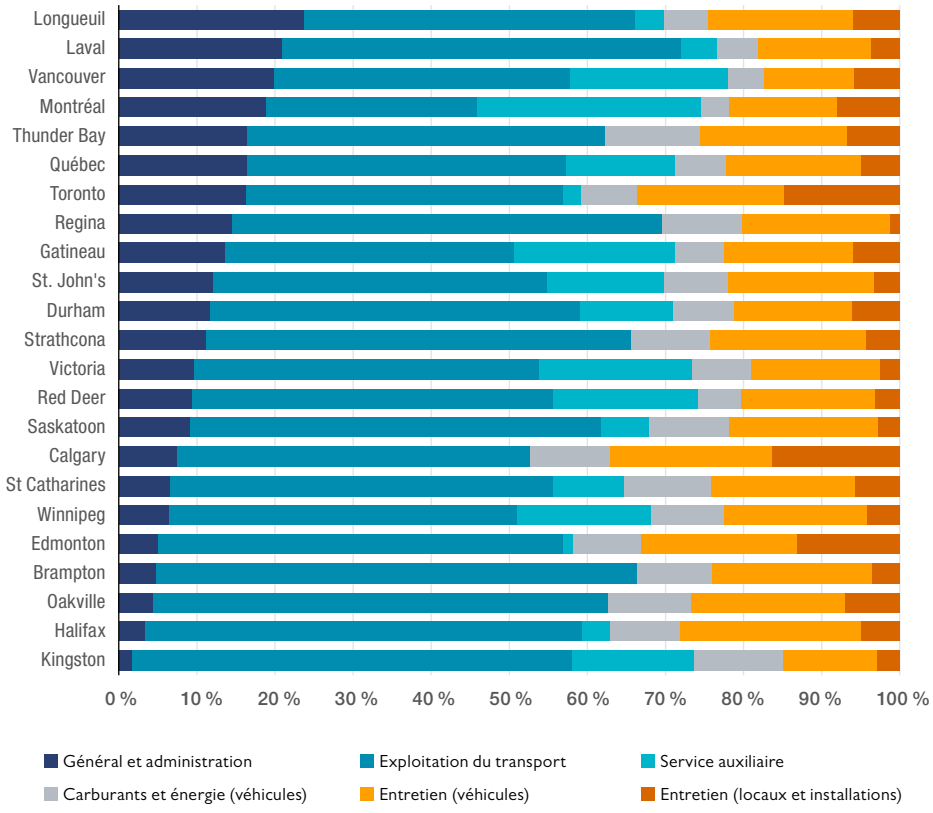
En décomposant les dépenses d'exploitation des sociétés de transport par type d'activité (Graphique 2), on constate que les sociétés de transport québécoises consacrent davantage de ressources financières à la gestion et à l'administration que leurs homologues du reste du Canada.

En 2019, Longueuil et Laval se hissaient en tête du classement avec des charges d'administration représentant 24 % et 21 % de leur budget respectif. C'est donc dire que pour chaque kilomètre parcouru par leurs véhicules, 1,71 $ était imputé aux charges d'administration dans le cas de Longueuil, et 1,57 $ dans le cas de Laval. Montréal se positionnait pour sa part en quatrième position, avec des charges d'administration représentant 19 % de ses dépenses d'exploitation, soit 1,82 $ par kilomètre. Québec se classait en sixième position.

Pour donner un ordre de grandeur de la pression budgétaire exercée par les charges d'administration à Montréal, on doit savoir que le simple fait de ramener les charges d'administration par kilomètre de la STM au niveau de TTC[12] permettrait à la STM de dégager 100 millions de dollars d'économies sur une base annuelle. Le cas échéant, Montréal afficherait néanmoins le deuxième plus haut niveau de dépenses d'exploitation par kilomètre parmi les 23 sociétés de transport analysées.

GRAPHIQUE 2

RÉPARTITION DES DÉPENSES D'EXPLOITATION SELON L'ACTIVITÉ EN 2019



12 Une baisse d'environ 0,60 $ par kilomètre

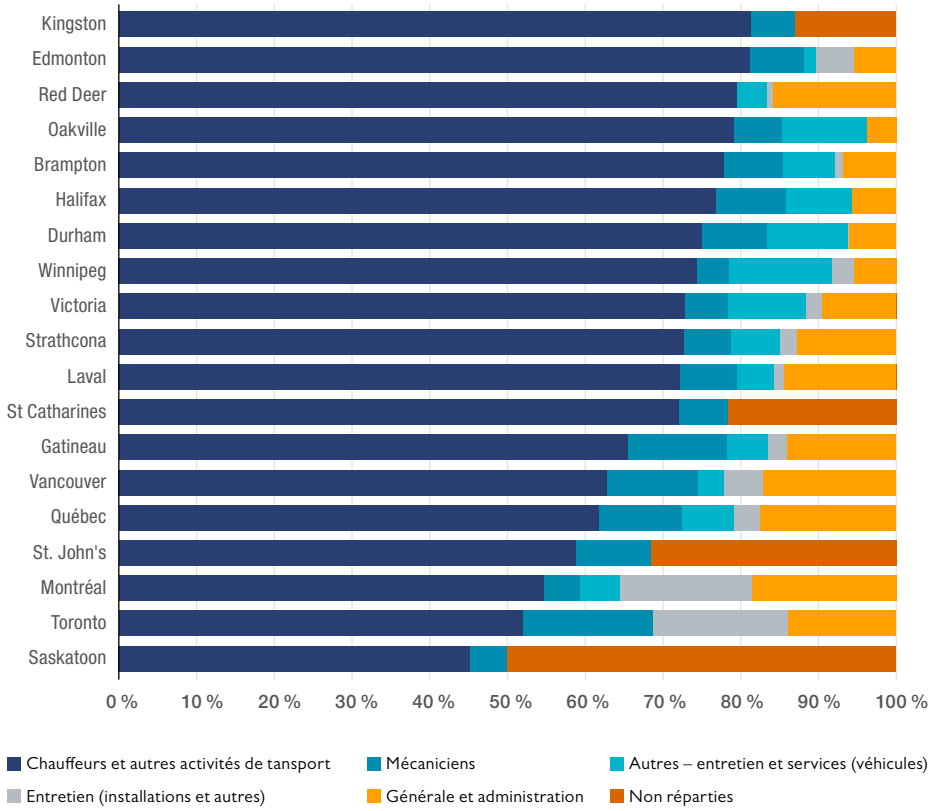
CHARGES D'ADMINISTRATION : UN IMPACT DIRECT SUR LES OPÉRATIONS

Le fait que les charges d'administration pèsent plus lourdement dans les budgets des sociétés de transport québécoises se répercute inévitablement sur leurs opérations.

En analysant la répartition des heures travaillées par type d'activité (Graphique 3), on constate qu'une plus faible proportion des heures travaillées dans les sociétés de transport québécoises est directement imputée aux services de transport. L'effet est particulièrement visible dans le cas de Montréal et de Québec. En 2019, 55 % des heures rémunérées à Montréal ont été imputées aux chauffeurs, ce qui place la STM dans le bas du classement, tout juste devant Toronto. Si cette position s'explique en partie par l'importance des heures requises pour assurer l'entretien des installations de la STM et de la Commission de transport de Toronto (TTC), ce n'est pas le cas de Québec, qui se classe également en peloton de queue avec 62 % des heures rémunérées imputées aux chauffeurs. Même constat pour Gatineau et, dans une moindre mesure, Laval, qui se positionnent également dans la portion inférieure du classement. Longueuil n'a pas fourni les données afférentes.

GRAPHIQUE 3

RÉPARTITION DES HEURES DE TRAVAIL RÉMUNÉRÉES SELON L'ACTIVITÉ EN 2019



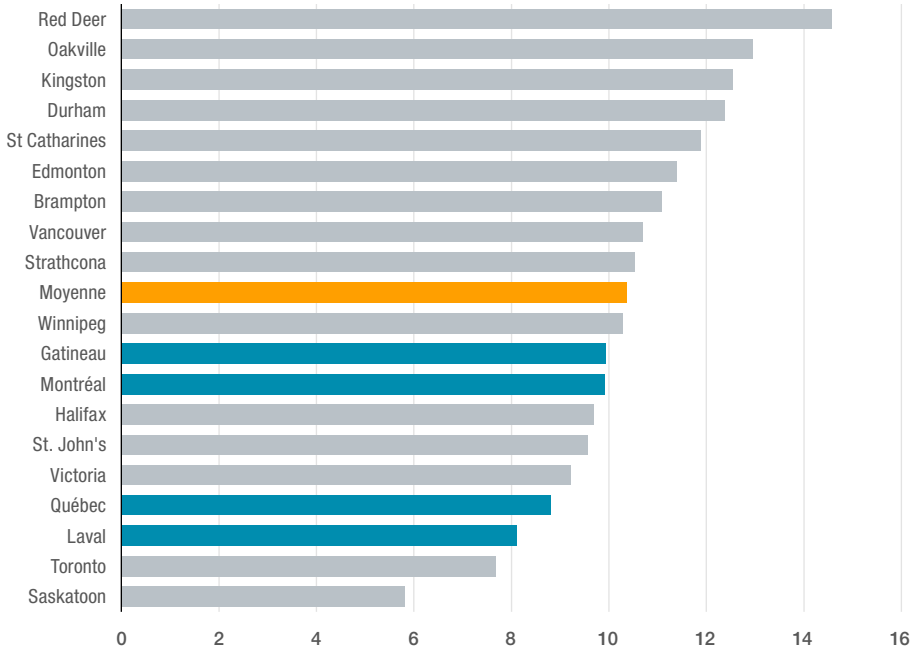
CHARGES D'ADMINISTRATION : UN IMPACT DIRECT SUR LA PRODUCTIVITÉ DES SOCIÉTÉS DE TRANSPORT QUÉBÉCOISES

En détournant une part disproportionnée des charges d'exploitation vers des activités qui ne servent pas directement l'offre de transport, l'espace budgétaire occupé par les charges d'administration se répercute à terme sur la productivité des sociétés de transport collectif québécoises. Pour les fins de la comparaison, la productivité sera mesurée par le nombre de kilomètres parcourus par heure de travail rémunérée, ce qui revient à mesurer la production générée par heure travaillée.

Tel qu'illustré au graphique 4, les quatre sociétés de transport québécoises pour lesquelles il a été possible de compiler l'indicateur se positionnent sous la moyenne canadienne. C'est notamment le cas de Laval, qui se retrouve dans le bas du classement en parcourant approximativement 22 % moins de kilomètres par heure rémunérée que la moyenne canadienne, ce qui représente une différence de 2,3 km de moins par heure rémunérée. Le constat est sensiblement le même du côté de Québec, qui accusait un retard de 1,6 km par heure rémunérée sur la moyenne. Montréal se positionne également sous la moyenne, mais devant Toronto, qui est reléguée dans le bas du classement. Faute d'avoir transmis l'information afférente, Longueuil ne fait pas partie du classement.

GRAPHIQUE 4

KILOMÈTRES PARCOURUS PAR HEURE DE TRAVAIL RÉMUNÉRÉE EN 2019



TAUX DE FRÉQUENTATION : AVANTAGE AUX SOCIÉTÉS DE TRANSPORT QUÉBÉCOISES

Sans pour autant chercher à minimiser l'ampleur des dépenses d'exploitation par kilomètre des sociétés de transport québécoises, on doit être conscient que le portrait change considérablement lorsqu'on compare les sociétés de transport sur la base des déplacements plutôt qu'en fonction des kilomètres parcourus (Graphique 5). Le cas échéant, Montréal se retrouve dans le bas du classement avec un coût par déplacement 33 % plus faible que la moyenne des sociétés de transport, ce qui représente une différence de 1,76 $ par déplacement. Québec et Longueuil glissent également au classement avec des dépenses par déplacement 13 % moins élevées que la moyenne.

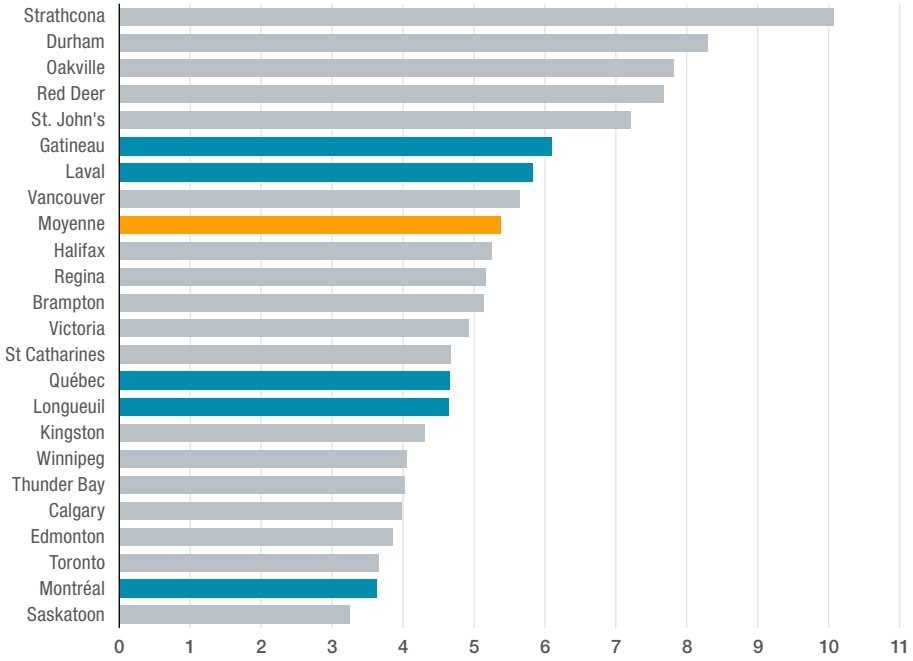
LA MESURE DES DÉPLACEMENTS

Un déplacement correspond à un aller simple du point A au point B, peu importe le nombre de correspondances. Le total correspond à la somme de tous les déplacements de toutes les catégories de passagers (général, enfant, étudiant et aîné). Cela n'inclut pas les déplacements effectués en utilisant le service auxiliaire.

Ces glissements s'expliquent par les niveaux de fréquentations des réseaux de Montréal, de Québec et, dans une moindre mesure, de Longueuil. Tel qu'illustré au graphique 6, Montréal affiche le taux d'achalandage le plus élevé des 23 sociétés de transport analysées, avec un nombre de déplacements par kilomètre parcouru 1,29 fois plus élevé qu'à Toronto, qui occupe pourtant le deuxième rang du classement. Québec se démarque également avec un nombre de déplacements par kilomètre 1,28 fois plus élevé que la moyenne. À l'inverse, le nombre de déplacements par kilomètre à Gatineau et Laval est légèrement inférieur à la moyenne, ce qui explique l'absence de changements significatifs entre les classements établis aux graphiques 1 et 5.

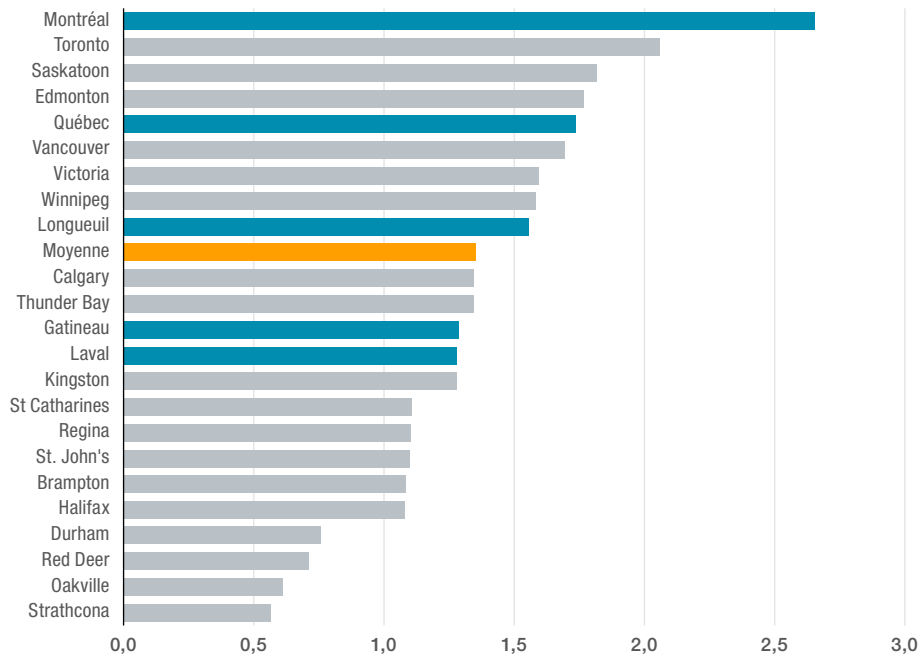
GRAPHIQUE 5

DÉPENSES D'EXPLOITATION PAR DÉPLACEMENT EN 2019



GRAPHIQUE 6

DÉPLACEMENTS PAR KILOMÈTRE PARCOURU EN 2019



LE MODÈLE D'AFFAIRES DES SOCIÉTÉS DE TRANSPORT QUÉBÉCOISES

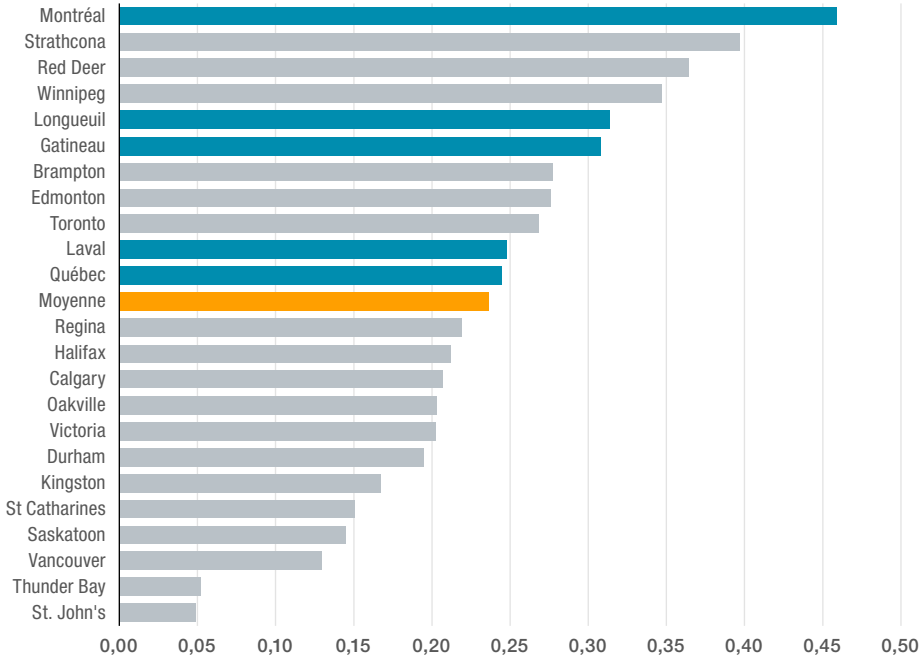
Si on se fie aux deux indicateurs de qualité qui ont pu être compilés sur la base des données obtenues, le fait que les taux de fréquentation sont généralement plus élevés au Québec n'est pas étranger au modèle d'affaires des sociétés de transport québécoises, qui tendent vraisemblablement à allier une offre de service étendue à des tarifs relativement bas.

D'un côté, le nombre de routes offertes par kilomètre carré du territoire desservi par les sociétés de transport québécoises est systématiquement plus élevé que la moyenne canadienne (Graphique 7), ce qui laisse présager que les sociétés de transport collectif québécoises tendent à desservir une plus grande portion de leur territoire. À ce chapitre, Montréal se hisse en tête du classement en offrant 0,46 route par kilomètre carré.

De l'autre, la proportion des routes dont la fréquence est de 16 minutes ou moins au cours des heures de pointe serait plus élevée à Longueuil, Laval et Montréal qu'elle ne l'est en moyenne parmi les sociétés de transport qui ont fourni ces données (Graphique 8). Longueuil se démarquerait nettement de la moyenne en offrant des passages fréquents dans 69 % de ses routes. Québec et Gatineau se positionnent en peloton de queue à ce chapitre.

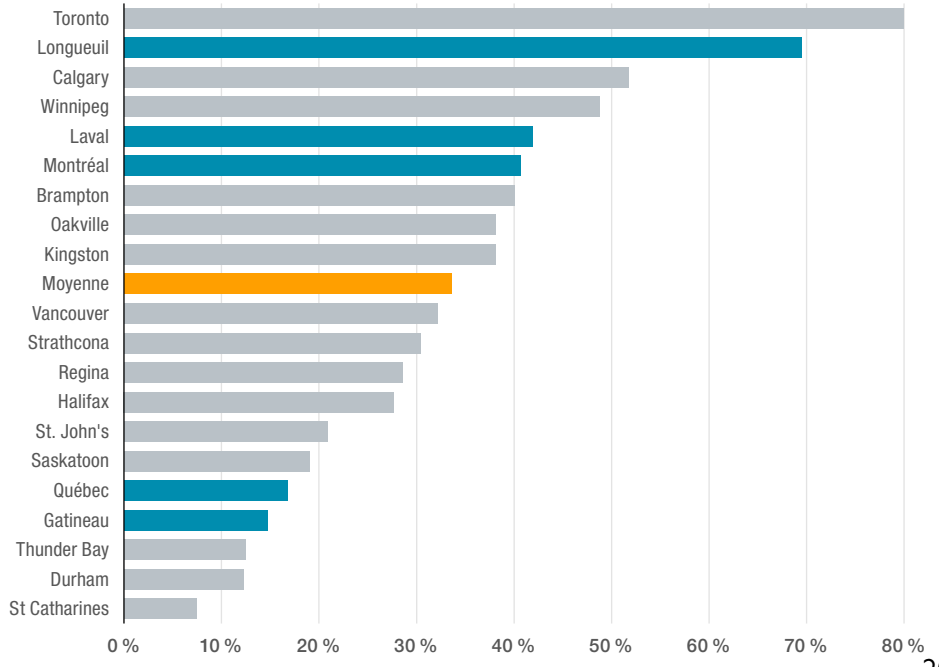
GRAPHIQUE 7

NOMBRE DE ROUTES OFFERTES PAR KM² DU TERRITOIRE DESSERVI EN 2019



GRAPHIQUE 8

POURCENTAGE DES ROUTES DONT LA FRÉQUENCE EST DE 16 MINUTES OU MOINS EN SEMAINE À L'HEURE DE POINTE EN 2019

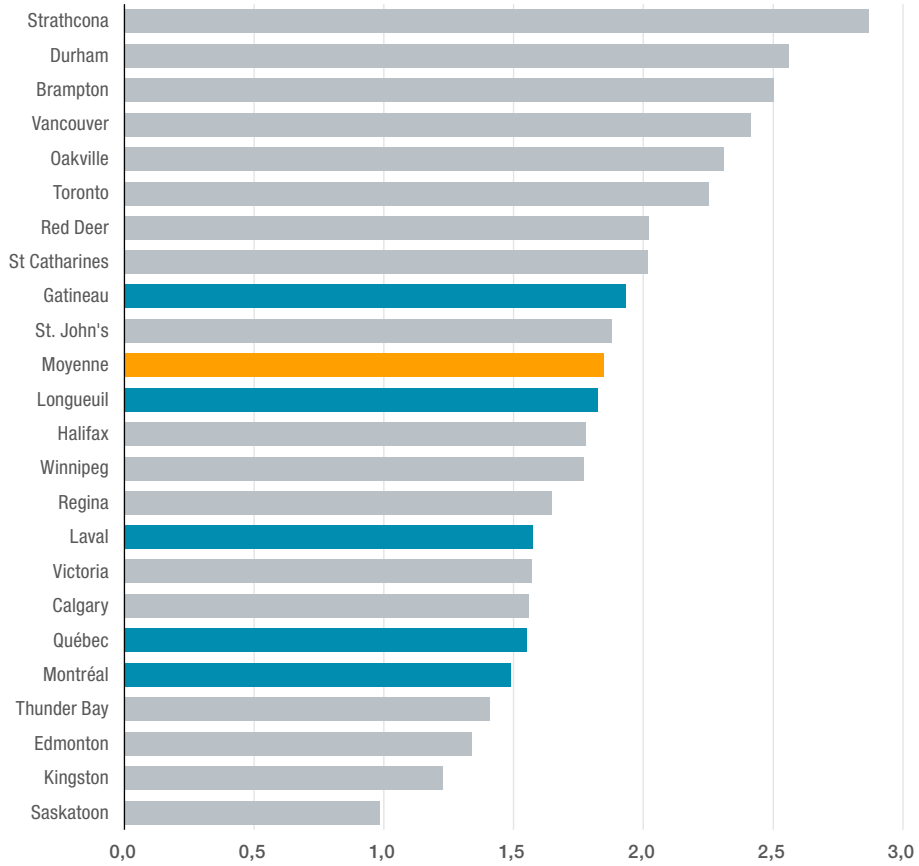


De manière générale, les tarifs seraient par ailleurs plus faibles au Québec. Pour éviter de devoir comparer à la pièce les différentes formules de tarification en vigueur dans chaque société de transport – ce qui aurait pour effet d'éluder les préférences de consommation des usagers et de minimiser l'effet de composition des clientèles – on utilisera le tarif moyen par déplacement pour comparer les sociétés de transport[13] (Graphique 9). Ce faisant, on constate que Québec et Montréal se positionnent dans le bas du classement avec un tarif moyen de 16% à 19% plus faible que la moyenne des 23 sociétés de transport, ce qui représente une différence de 0,29$ et 0,36$ de moins par déplacement. On notera par ailleurs que Montréal se démarque de Toronto en proposant un tarif moyen approximativement 35% plus faible que celui de la TTC.

Laval se positionne également dans la portion inférieure du classement avec un tarif moyen 15% plus faible que la moyenne. Sur les cinq sociétés de transport québécoises analysées, seule Gatineau affiche un tarif moyen supérieur au tarif moyen des 23 sociétés de transport analysées. L'écart est toutefois marginal.

GRAPHIQUE 9

TARIF MOYEN PAYÉ PAR DÉPLACEMENT EN 2019



13 Le tarif moyen s'obtient en mesurant les revenus de tarification en proportion du nombre de déplacements.

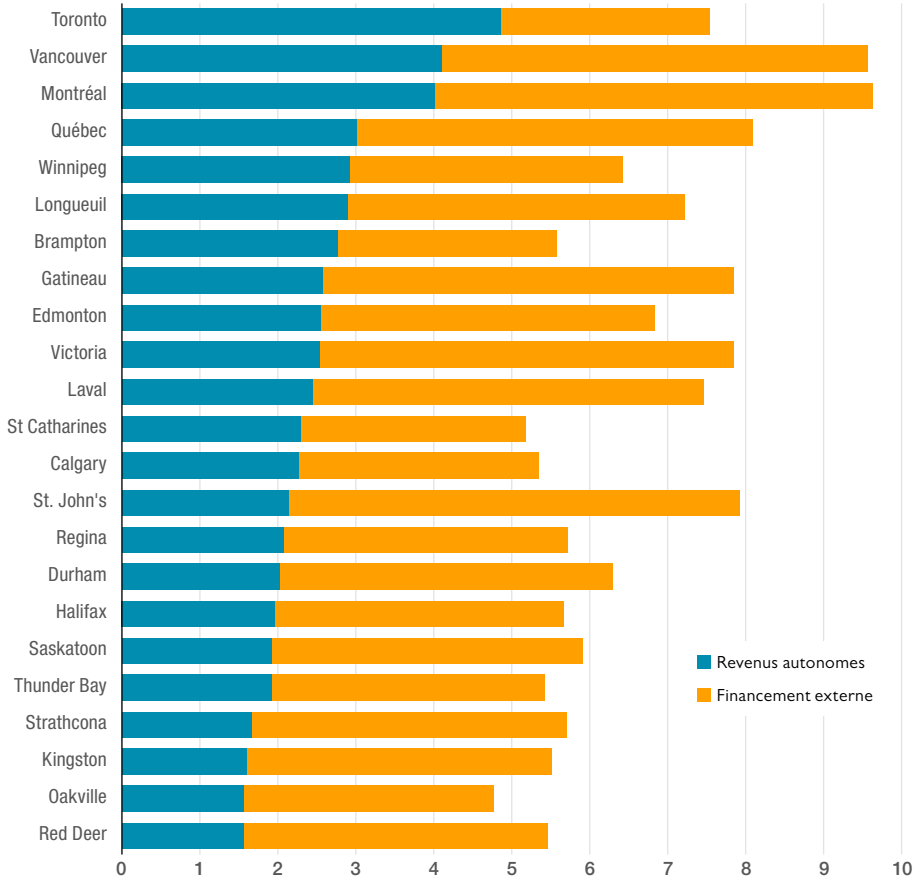
UN MODÈLE D'AFFAIRES SAIN, MAIS QUI LIMITE LA CAPACITÉ DES SOCIÉTÉS DE TRANSPORT COLLECTIF À GÉNÉRER DES REVENUS

Si le modèle d'affaire des sociétés de transport québécoises favorise l'achalandage, la faiblesse relative de leurs tarifs limite en contrepartie leur capacité à financer leurs activités sur la base de revenus autonomes.

Pour illustrer cette réalité, on peut reprendre le classement établi au graphique 1 en identifiant cette fois la portion des dépenses d'exploitation par kilomètre qui est couverte par les revenus de tarification[14] (Graphique 10). Le cas échéant, on constate que Montréal se hisse à la troisième position du classement des revenus de tarification générés par kilomètre parcouru, avec une moyenne de 4,01 $ par kilomètre. Seule Toronto fait nettement mieux que Montréal à ce chapitre avec une moyenne de 4,86 $ de revenus générés par kilomètre parcouru. Le problème – on l'a vu au graphique 1 – c'est que les dépenses d'exploitation par kilomètre sont nettement plus élevées à Montréal qu'à Toronto. En conséquence, les revenus tirés de la tarification ne couvraient que 42 % des dépenses d'exploitation de la STM en 2019. En comparaison, les revenus de tarification couvraient 65 % des dépenses d'exploitation par kilomètre à Toronto. Le constat est sensiblement le même dans les autres sociétés de transport québécoises.

GRAPHIQUE 10

DÉPENSES D'EXPLOITATION PAR KILOMÈTRE PARCOURU EN 2019 ; RÉPARTITION SELON LA SOURCE DES REVENUS AFFÉRENTS



14 En moyenne, parmi les 23 sociétés de transport collectif analysées, les revenus de tarification ont représenté 95 % des revenus autonomes en 2019.

VERDICT

Bien que l'analyse demeure limitée par la disponibilité des données, les tendances qui s'en dégagent laissent planer peu de doutes quant à la présence d'un enjeu opérationnel du côté des sociétés de transport collectif québécoises: en plus de plomber leurs dépenses d'exploitation, l'espace budgétaire occupé par les charges d'administration tend à réduire l'efficacité de leurs opérations en détournant une part disproportionnée des heures travaillées vers des activités qui ne servent pas directement l'offre de transport. En d'autres termes, les sociétés de transport québécoises pourront vraisemblablement atténuer la pression sur le financement de leurs opérations en améliorant leur efficacité.

Pour donner un ordre de grandeur, le simple fait d'abaisser les dépenses de 0,10$ par kilomètre à Montréal – soit une baisse d'approximativement 1 % – permettrait à la STM de dégager des économies de plus de 17,6 millions de dollars par année. Le cas échéant, Montréal se maintiendrait toujours en tête du classement des 23 sociétés de transport collectif analysées au chapitre des dépenses d'exploitation par kilomètre, loin devant Toronto.

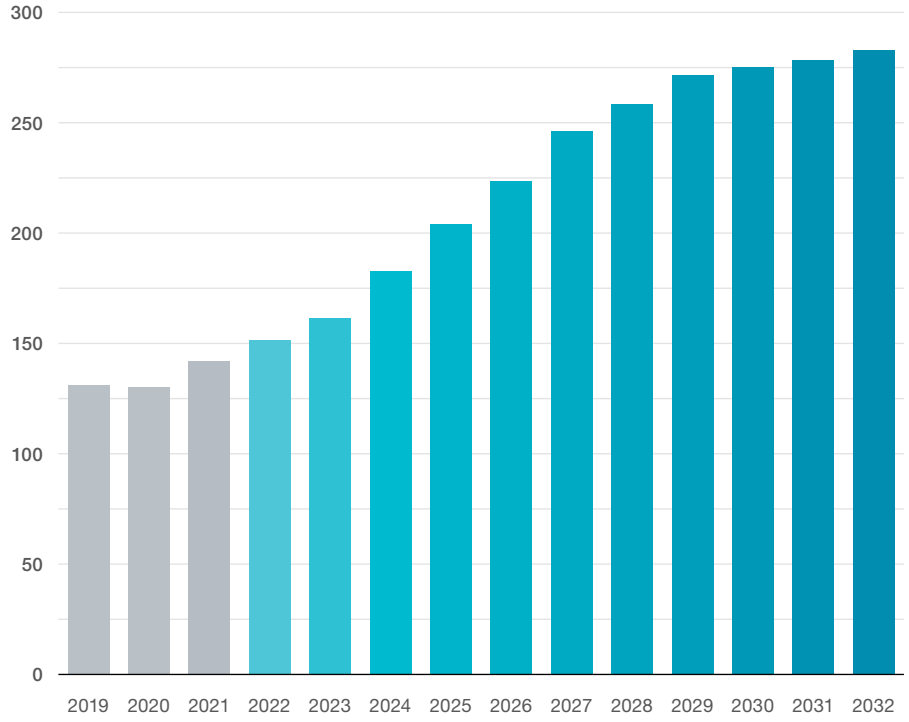
Ceci étant dit, on doit être conscient que ces efforts ne permettront pas de combler le déficit structurel de financement qui entrave actuellement le développement de l'offre de services. Pour donner une idée de l'ampleur du défi qui sous-tend les besoins en immobilisations, la STM estimait que le financement des projets autorisés et à l'étude ferait croitre la charge du service de sa dette net des subventions gouvernementales de 6,1 % par année d'ici 2032, ce qui représentera à terme une charge additionnelle de plus de 100 millions de dollars sur les opérations de la STM[15].

Bref, un important chantier attend le gouvernement du Québec et les sociétés de transport s'ils souhaitent dénouer l'impasse budgétaire qui mine progressivement l'offre de service. Dans cette perspective, le CPP propose deux recommandations qui devraient faciliter le déploiement d'une solution pérenne.

GRAPHIQUE 11

ÉVOLUTION DU SERVICE DE LA DETTE NET DES SUBVENTIONS GOUVERNEMENTALES DE LA STM ÉTANT DONNÉ LES PROJETS EN IMMOBILISATIONS AUTORISÉS OU À L'ÉTUDE

En millions de dollars



15 Source: STM (2022). *Budget 2023*. Évolution du service de la dette net. Page 78

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION

Dans un contexte où le manque de données probantes affaiblit considérablement la qualité du débat entourant la question du financement des sociétés de transport collectif de la province, les données cumulées par le biais de demandes d'accès à l'information ont mis en lumière des tendances qui permettront de réaligner les discussions sur le financement du transport collectif.

L'analyse a notamment démontré qu'en étant proportionnellement plus importantes qu'ailleurs au Canada, les charges d'administration dans les sociétés de transport québécoises augmentaient considérablement le niveau de leurs dépenses d'exploitation par kilomètre. Elles tendraient par ailleurs à détourner une part disproportionnée des dépenses d'exploitation vers des activités qui ne servent pas directement l'offre de transport, ce qui réduirait à terme leur productivité. *A priori*, des efforts d'optimisation pourront atténuer la pression sur le financement des opérations des sociétés de transport collectif. Ceci étant dit, tout porte à croire que ces efforts ne permettront pas de soutenir l'expansion de l'offre de service en transport collectif.

D'ici à ce que les parties s'entendent sur une solution viable à long terme, le CPP estime que deux conditions devront être respectées pour assurer la pérennité du financement accordé.

Dans la mesure où le débat sur le financement du transport collectif repose actuellement sur des assises fragiles en raison du manque de données probantes, la première recommandation constitue une condition *sine qua non* à la mise en place d'une solution pérenne : **le gouvernement doit implanter un processus rigoureux de reddition de compte, et assurer la diffusion des données afférentes**.

En principe, le gouvernement dispose actuellement de l'information nécessaire pour évaluer l'efficacité du financement qu'il accorde si on se fie aux formulaires que les sociétés de transport collectif doivent remplir en amont et/ou en aval des demandes qu'elles soumettent. Le processus de reddition de compte s'effectue toutefois en vase clos, les termes étant définis à la pièce en fonction des objectifs propres à chaque programme. Et comme les données compilées n'ont pas été rendues publiques, le gouvernement a engendré un problème d'asymétrie d'information qui a considérablement miné la qualité du débat public.

En parallèle, **le gouvernement doit simplifier sa structure du financement du transport collectif**. Pour illustrer cette complexité, on n'a ici qu'à rappeler que les fonds provenant du FORT sont utilisés par le PAGTCP pour financer les dépenses en immobilisations des sociétés de transport collectif, mais également pour financer le SOFIL, qui finance à son tour le PAITC, un programme conjoint dédié au financement des dépenses en immobilisations des sociétés de transport collectif. Le FORT finance également une partie des dépenses d'exploitation des sociétés de transport collectif par le biais du PADTC. Le PAGTCP et le PADTC sont aussi financés par le FECC. Notons que les revenus du FORT servent également au financement des infrastructures routières de la province, ce qui tend à réduire la prévisibilité du financement dédié au transport collectif.

En multipliant les passages à travers l'appareil gouvernemental, la complexité du système actuel réduit inévitablement l'efficacité des fonds publics utilisés pour supporter les sociétés de transport collectif de la province, et tend à surtaxer les charges d'administration des sociétés de transport collectif qui doivent souscrire aux conditions changeantes des programmes. S'il souhaite que les sociétés de transport collectif améliorent leur efficacité opérationnelle, le gouvernement devra également contribuer à leurs efforts en assainissant sa structure de financement.