



CTE - 002M
C.P. – P.L. 76
Transport collectif
dans la région
métropolitaine
de Montréal

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION
DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT**

**DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES
PORTANT SUR LE PROJET DE LOI 76, MODIFIANT L'ORGANISATION
ET LA GOUVERNANCE DU TRANSPORT COLLECTIF DANS LA RÉGION
MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL**

**PAR
LE CONSEIL INTERMUNICIPAL DE TRANSPORT LAURENTIDES**

PRÉAMBULE

C'est avec satisfaction, et beaucoup d'espoir, que le Conseil intermunicipal de transport Laurentides a salué, au printemps dernier, la volonté du ministre des Transports d'entreprendre une réforme en profondeur de la gouvernance du transport en commun dans la région métropolitaine, réclamée depuis des années par l'ensemble des acteurs concernés. Une réforme qui, en s'appuyant sur une vision intégrée, pourrait œuvrer de façon cohérente et structurée à une amélioration globale de la prestation des services, pour devenir l'instrument susceptible d'élever le transport collectif métropolitain au niveau des meilleurs standards internationaux.

En tant qu'acteur de premier plan dans le domaine du transport en commun à l'échelle métropolitaine, le CITL, à l'instar de ses partenaires, a soumis bon nombre de pistes pour alimenter la réflexion du ministre des Transports, dans l'objectif de contribuer de façon constructive à la réussite de la réforme projetée. Force est de constater, à la lecture du projet de loi présenté, qu'aucune d'entre elles n'a été retenue.

Le CITL reconnaît d'emblée que le projet de loi 76, en créant l'Autorité régionale de transport métropolitain, apporte une solution adéquate au sérieux problème de gouvernance que connaît la région métropolitaine, laquelle, jusqu'ici, a été caractérisée par un éclatement des compétences qui ont rendu impossible la cohérence dans la planification du transport en commun, de même qu'une saine gestion de celui-ci. Bien que la mise en place de l'ARTM favorisera, nous le croyons, une meilleure planification stratégique des projets, une plus grande cohérence et davantage d'équité pour les voyageurs, notamment au chapitre de l'harmonisation des titres de transport et des tarifs, le projet de loi, tel que soumis, présente de nombreux irritants, tant au chapitre de la représentativité qu'à ceux de l'organisation et de l'exploitation des services, qui risquent de compromettre irrémédiablement l'atteinte des objectifs principaux visés par la réforme.

En première partie de ce présent mémoire, le CITL entend faire la démonstration que, s'il devait être adopté dans sa forme actuelle, le projet de loi entraînerait, entre autres conséquences, de graves iniquités à l'encontre des usagers et des contribuables des Couronnes Nord et Sud, qu'il se situe en opposition directe avec le principe de « gouvernement de proximité » réitéré au moment de sceller le nouveau pacte fiscal, en plus de s'inscrire à l'encontre même de l'esprit et de la lettre du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD).

La seconde partie du mémoire illustrera comment la démographie et le développement économique soutenus que connaissent les Couronnes, commandent une approche spécifiquement adaptée aux besoins des populations qui les composent. Il entend enfin démontrer que le CITL, par son exemple d'intégration réussie, répond en tous points aux objectifs de la réforme et constitue le modèle à adopter, plutôt qu'à éliminer.

SECTION 1

UN PROJET DE GOUVERNANCE QUI PORTE ATTEINTE AU PRINCIPE D'IMPUTABILITÉ

Dans sa forme actuelle, la loi sur l'ARTM soulève de nombreuses inquiétudes, suscitées, entre autres, par l'imprécision entourant la désignation des membres élus appelés à siéger au conseil d'administration et le manque navrant de références entourant la répartition territoriale. Le CITL considère la faible représentativité des Couronnes Nord et Sud au sein des instances que sont l'ARTM et le RTM comme une atteinte directe aux principes d'équité territoriale et d'autonomie municipale, une approche qui va carrément à l'encontre du principe fondamental d'imputabilité, lui-même au centre de la reconnaissance du gouvernement de proximité, enchâssée dans le nouveau pacte fiscal conclu entre le gouvernement du Québec et les municipalités du Québec.

En n'intégrant pas les principes de la planification des systèmes de transport à ceux de l'aménagement du territoire, le gouvernement se trouve ainsi à saboter l'entente qu'il a lui-même imposée aux municipalités de la région métropolitaine en 2011, la structure proposée foulant aux pieds l'un des fondements du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), qui accorde aux secteurs géographiques des Couronnes Nord et Sud, la même reconnaissance, à titre de composantes dynamiques dans le développement de la région métropolitaine, que celle accordée aux agglomérations de Montréal, de Longueuil et à la Ville de Laval.

Dilution des compétences du monde municipal

À l'analyse de ce projet de loi, il appert que celui-ci accorde à une Autorité régionale de transport métropolitain majoritairement composée de non-élus, en plus de la responsabilité de l'élaboration du plan stratégique et du programme d'immobilisations,

d'autres compétences actuellement dévolues au monde municipal, dont celles relatives à la tarification, aux politiques de financement, aux ententes de services avec les autorités organisatrices de transport (AOT) et au réseau artériel métropolitain (RAM).

Ce qui revient à dire que l'ARTM, au sein de laquelle les 60 villes des Couronnes Nord et Sud auront, au mieux, deux représentants à la table des décisions, sera dotée du pouvoir considérable de décider unilatéralement de questions aussi lourdes de conséquences sur les secteurs que celles précitées, sans consultation d'aucune sorte avec les autorités compétentes en cette matière. Comme la Communauté métropolitaine de Montréal n'aura pas, ou peu, de droit de regard sur les décisions qui seront prises à cet égard, le monde municipal se retrouve littéralement dépouillé des compétences qui étaient siennes jusqu'à ce jour.

Le portrait demeure tout aussi flou et inquiétant en ce qui a trait à la répartition future des revenus de diverses sources (taxes sur l'essence, droits sur l'immatriculation, aides gouvernementales, contributions des municipalités, recettes provenant de la vente de titres de transport, et autres formes de rémunération) qui seront désormais confiés à l'ARTM pour le financement des activités. Et qu'advient-il lorsque les dépenses excéderont de loin les revenus, comme ce fut le cas à Vancouver? Le fardeau des milliards reposera-t-il sur les épaules des municipalités, sans aucun souci d'équité et sans que celles-ci ne soient imputables d'aucune manière des décisions prises devant leurs commettants?

Une question se pose avec insistance, à savoir, en vertu de quelle logique les villes devraient-elles accepter de se porter garantes des obligations et des engagements de l'ARTM et du RTM, en étant privées du pouvoir décisionnel associé à de telles responsabilités, et sans que des programmes précis de financement préétablis entre elles et le gouvernement du Québec n'accompagnent ce transfert?

Adopter le projet de loi sur la base de ses dispositions actuelles constituerait une intrusion sans précédent dans le champ de compétences des municipalités, à un point tel où l'on peut légitimement en questionner la légalité.

RECOMMANDATIONS

Compte tenu des iniquités tout à fait inacceptables que cette approche génère, le CITL, à l'instar de ses partenaires du milieu, recommande que les modifications suivantes soient apportées au projet de loi 76 :

- La représentation au sein du conseil d'administration de l'ARTM devra se faire de façon équitable et équilibrée, sur la base de la reconnaissance des cinq secteurs de la CMM;
- Les questions relatives aux budgets annuels et aux grilles tarifaires doivent être dûment approuvées par les officiers de la CMM;
- Le réseau artériel métropolitain devra demeurer de la compétence de la CMM;
- Le Gouvernement devra veiller à instaurer un programme de financement du transport collectif qui fera en sorte d'éviter de transférer le fardeau des responsabilités financières sur les contribuables des municipalités de la région métropolitaine.

SECTION 2

RÉSEAU DE TRANSPORT MÉTROPOLITAIN

De graves iniquités

En ce qui a trait à la création du Réseau de transport métropolitain, il ressort clairement que de tous les secteurs de la région métropolitaine, seules les Couronnes Nord et Sud se voient retirer la responsabilité du transport local. Le CITL tient à réaffirmer qu'il s'oppose fermement à la dissolution de tous les conseils intermunicipaux de transport au sein d'une mégastucture qui engloberait les trains de banlieue et les services d'autobus offerts dans les Couronnes de Montréal.

Une telle approche engendrerait de graves iniquités entre les droits des usagers des villes et agglomérations centrales de Laval, Montréal et Longueuil, et ceux des Couronnes Nord et Sud. Ce modèle de gouvernance créerait, ni plus, ni moins, deux catégories d'usagers, à droits et privilèges à géométrie variable. Les usagers des Couronnes perdraient ainsi le droit d'obtenir des services de proximité souples et adaptés à leurs besoins et à la réalité sur le terrain, privilèges qui continueront d'être accordés aux usagers de la Société de transport de Montréal, du Réseau de transport de Longueuil et de la Société de transport de Laval.

De plus, le projet de loi ne comporte que peu, ou pas, de mécanismes adéquats qui permettraient de maintenir cette nécessaire proximité. Ainsi, le comité sur la qualité de service, contenu à la proposition gouvernementale, s'avèrerait nettement insuffisant pour répondre aux besoins actuels - et plus encore, aux besoins futurs - des populations des Couronnes, secteurs qui, rappelons-le, connaissent et continueront de connaître la plus forte croissance économique et démographique de toute la région métropolitaine.

Les usagers des Couronnes devraient également renoncer au droit d'être représentés au sein des conseils d'administration, comme le sont les usagers des sociétés de transport de Montréal, Laval et Longueuil. Ils sont également privés du droit d'exiger une reddition de comptes à leurs élus, ceux-ci se retrouvant, en vertu du projet de loi, dilués au sein d'un conseil d'administration majoritairement composé d'experts indépendants, qui, pour compétents qu'ils soient, ne sont - et ne seront jamais - imputables des décisions prises auprès des citoyens et contribuables des Couronnes.

En les privant de services de proximité, en les éloignant du centre et du processus décisionnel, cette centralisation relègue ni plus ni moins les usagers des couronnes au rang de citoyens de seconde zone.

Elle apparaît d'autant plus choquante si l'on considère que les autres opérateurs que sont la Société de transport de Montréal (STM), la Société de transport de Laval (STL) et le Réseau de transport de Longueuil (RTL), en plus de conserver leurs structures et leur autonomie, verront toujours leurs conseils d'administration composés très majoritairement d'élus imputables auprès de leurs commettants.

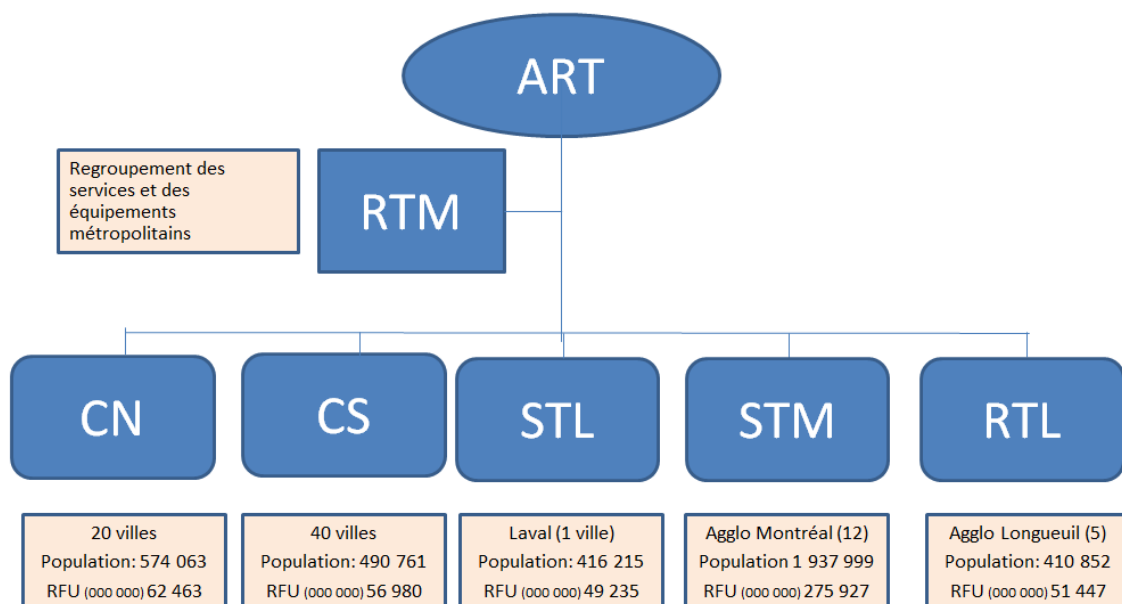
Enfin, sur le seul plan de la cohérence, on peut se questionner sérieusement sur la pertinence d'unir, sous une même entité, deux territoires séparés par deux îles de grande taille et trois cours d'eau majeurs, alors que le PMAD structure, lui, selon une logique cohérente, le territoire métropolitain en cinq territoires distincts : Montréal, Laval, Longueuil, Couronne nord, Couronne sud. Un fort doute persiste chez plusieurs acteurs du milieu quant à l'efficacité qui résultera de cette nouvelle gouvernance.

Une structure respectant l'autonomie des autorités organisatrices de transport

Pour le CITL, il apparaît logique et nécessaire la création à l'intérieur de la structure d'une entité qui soit responsable de la gestion des services et des équipements métropolitains. Cependant, tenant compte d'une pluralité de facteurs, et se basant sur des principes d'équité et d'efficacité, le CITL croit que le rôle du Réseau de transport métropolitain ne doit pas englober la gestion des opérations des conseils intermunicipaux de transports.

L'objectif du CITL est donc de proposer une modification à la structure de l'organigramme, qui reflèterait davantage la réalité sur le terrain, qui prendrait en compte la cohérence territoriale entre l'aménagement du territoire et le transport collectif, dans le respect de l'esprit même du PMAD, et qui viserait à reconnaître à part entière la compétence et l'autonomie des autorités organisatrices de transport dans la gestion quotidienne des opérations sur leurs territoires respectifs.

Organigramme proposé



Les Couronnes Nord et Sud en constante croissance démographique

Différents facteurs plaident en faveur de confier aux Couronnes Nord et Sud la responsabilité du transport local sur leurs territoires respectifs, dont la simple observation de la croissance démographique et économique dans les différents secteurs de la CMM. Les statistiques le prouvent, les projections le confirment : les Couronnes Nord et Sud connaissent, depuis plusieurs années, la plus forte croissance démographique enregistrée dans la région métropolitaine, une tendance marquée qui s'accentuera au cours des 15 prochaines années.

À elles deux, les Couronnes Nord et Sud comptent une population de 1 064 824 personnes, soit 237 000 personnes de plus que la population additionnée des territoires desservis par les sociétés de transport de Laval et Longueuil. Et ceci, sans compter les populations des municipalités limitrophes que les CIT des Couronnes Nord et Sud desservent, qui font gonfler le bassin de population à quelque 1,5 million de personnes. Les prévisions démographiques établissent par ailleurs à 33 % la croissance anticipée dans la Couronne Nord et à 23 % dans la Couronne Sud d'ici 2031. Ensemble, les agglomérations de Montréal et de Longueuil, et la Ville de Laval, verront pour leur part leur croissance s'établir à 44 %.

Soulignons enfin qu'entre 2001 et 2010, les Couronnes Nord et Sud ont accueilli à elles deux la plus grande proportion des emplois créés à l'échelle métropolitaine, surpassant les pourcentages jumelés des trois autres secteurs géographiques, ce qui a engendré dans chacune des Couronnes une demande accrue pour une desserte en transport en commun reflétant la réalité régionale.

Le CITL : un modèle répondant aux objectifs de la réforme

Bien que reconnaissant qu'un arrimage solide entre les lignes d'autobus et les équipements métropolitains soit indispensable pour assurer une desserte efficace aux usagers, le CITL croit qu'il serait non seulement préférable, mais plus efficient, que la gestion des opérations des CIT des Couronnes Nord et Sud s'appuie sur l'exemple de la structure légère, mais efficace, axée sur le service aux usagers et sur des stratégies innovantes, qu'est son modèle d'affaires.

Un modèle né, en 2004, de la volonté des élus de 15 villes de la Couronne Nord de répondre adéquatement aux impératifs suscités par la forte croissance démographique et économique que connaissait la région. De cette volonté est née l'idée de regrouper les organismes municipaux et intermunicipaux de transport de Saint-Jérôme, de Saint-Eustache, de Deux-Montagnes et des Basses-Laurentides, pour créer une toute nouvelle structure de transport en commun, une vision qui allait entraîner l'adhésion des quatre transporteurs qui assuraient jusque-là distinctement le service de transport en commun sur leurs territoires respectifs. Ce faisant, le CITL et ses partenaires empruntaient alors un chemin non encore défriché au Québec. Le défi était de taille : organiser, sur un territoire deux fois plus vaste que l'île de Montréal, un service de transport collectif efficient, adapté aux besoins de mobilité de la clientèle et en mesure de répondre aux impératifs suscités par la croissance démographique et économique de la région desservie.

Onze ans plus tard, les efforts concertés des partenaires ont permis au CITL de devenir l'une des autorités organisatrices de transport les plus performantes qui soient au Québec, assurant plus de 6,3 millions de passages annuellement. Avec une croissance de l'achalandage de l'ordre de 63,6 % pour la seule période comprise entre 2006 et 2012, et un pourcentage aussi élevé que 60 % des déplacements se faisant à l'intérieur même de son territoire, le CITL a su prouver qu'il pouvait offrir une alternative durable à

l'utilisation de l'automobile. Son succès, lui, repose sur la délivrance de services reflétant une parfaite connaissance du terrain, sur sa capacité de prendre des décisions rapidement et efficacement, sur l'étroit lien de proximité entretenu avec la clientèle et sur le lien d'imputabilité qu'entretiennent les élus, responsable de la dispensation de ces services, avec leurs commettants.

Le CITL estime son modèle parfaitement adaptable dans le cadre de la réforme de la gouvernance du transport en commun dans la région métropolitaine et croit qu'il peut être la voie à suivre. Avec des résultats éprouvés, il présente, entre autres avantages, celui de répondre entièrement aux objectifs de la réforme et de respecter l'équité territoriale et celui, fondamental, d'imputabilité reconnu au monde municipal dans le Pacte fiscal. S'en inspirer permettrait enfin d'accorder les mêmes droits et privilèges aux usagers de tous les secteurs.

RECOMMANDATIONS

- Respecter entièrement le principe d'équité entre les secteurs géographiques de la CMM, reconnue dans le PMAD.
- Accorder, sans distinction, aux usagers du transport en commun de toute la région métropolitaine, les mêmes droits de : bénéficier de services de proximité répondant à leurs besoins; d'exiger une reddition de comptes à leurs élus; d'être dûment représentés au sein des conseils d'administration des organisations locales.
- Créer un Réseau métropolitain de transport doté de pouvoirs opérationnels au niveau métropolitain, et de deux instances régionales de transport (IRT), une pour la Couronne Nord et une pour la Couronne Sud, ayant leur propre territoire et accordant aux élus l'autonomie et la souplesse nécessaires pour dispenser des services de proximité.

Pour une transition harmonieuse

En dernier point, le CITL s'inquiète des imprécisions et des manques entourant la transition vers la nouvelle gouvernance. Des changements de culture aussi majeurs nécessitent une transition harmonieuse afin de pouvoir être bien intégrés. Or, le projet de loi ne prévoit pas de mesures précises sur plusieurs points essentiels sur lesquels le Comité de transition devra se pencher dès son entrée en fonction, dont l'adoption d'une première politique de financement, le transfert des actifs et passifs, le renouvellement des contrats et le transfert du personnel des organisations vers les nouvelles instances, pour ne nommer que ceux-ci.

Là encore, les élus municipaux membres du CITL déplorent le faible poids des Couronnes dans un processus décisionnel présentant un tel impact sur chacun des secteurs.

CONCLUSION

En conclusion, compte tenu que le projet de loi, tout comme le processus de transition prévu ne rejoignent les attentes légitimes du milieu municipal métropolitain, le CITL demande instamment au Gouvernement d'écouter et de tenir compte des recommandations constructives des acteurs du milieu, qui, tout autant que lui, sont désireux de réussir cette importante réforme de la gouvernance du transport métropolitain.

Vu l'importance de l'enjeu, nous n'avons pas le droit à l'échec. Donnons-nous le temps et les moyens de faire de cette nouvelle gouvernance, souhaitée depuis longtemps, l'outil efficient qu'elle se doit d'être, capable d'élever le transport collectif métropolitain au niveau des meilleurs standards internationaux, au profit des usagers et des contribuables de la grande région métropolitaine.