



CTE - 010M  
C.P. – P.L. 76  
Transport collectif  
dans la région  
métropolitaine  
de Montréal

Mémoire sur le projet de *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal*

Présenté  
à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec  
dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi no 76

24 novembre 2015



## TABLE DES MATIÈRES

LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL.....	2
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS .....	3
1. UNE RÉFORME ATTENDUE.....	4
2. DES BONIFICATIONS NÉCESSAIRES.....	5
2.1 La Communauté doit désigner au sein du conseil d'administration de l'ARTM cinq membres élus, provenant de chaque secteur géographique de son territoire, et trois administrateurs indépendants .....	6
2.2 La Communauté doit approuver les prévisions budgétaires et la grille tarifaire de l'ARTM.....	6
2.3 Le conseil d'administration du RTM doit être composé majoritairement d'élus de la CMM .....	7
2.4 Le comité de transition doit mettre en place deux directions territoriales au RTM, une pour la couronne Sud et une pour la couronne Nord .....	8
2.5 L'exploitation des équipements métropolitains doit être confiée au RTM.....	8
2.6 La dette à long terme actuelle de l'AMT doit être garantie par le gouvernement du Québec .	8
2.7 Un examen sur le contrôle de l'ARTM doit être réalisé au comité de transition pour déterminer le partage de la dette future et la garantie de cette dette .....	8
2.8 Un audit des trains et des équipements métropolitains doit être réalisé par le comité de transition pour mesurer le déficit d'entretien qui doit être comblé par une bonification des programmes d'aides gouvernementaux au transport collectif.....	9
2.9 Une modélisation financière doit être réalisée au comité de transition pour évaluer les impacts financiers de la réforme pour chaque municipalité.....	10
2.10 La taxe sur l'immatriculation perçue à la suite d'une décision de l'agglomération de Montréal ou de la Communauté doit être considérée comme une contribution municipale au transport en commun.....	10
2.11 La compétence du RAM doit être maintenue à la CMM selon les dispositions actuelles de sa Loi.....	11
2.12 La CMM doit être représentée par deux membres au comité de transition .....	11
CONCLUSION .....	12



## **LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL**

Créée en 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 82 municipalités, soit près de 3,9 millions de personnes réparties sur un territoire de plus de 4360 km<sup>2</sup>.

La Communauté exerce des compétences stratégiques à l'échelle du Grand Montréal. Ses principaux champs d'intervention sont : l'aménagement du territoire, le développement économique, le développement artistique ou culturel, le logement social, les équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain, le transport en commun et le réseau artériel métropolitain, la planification de la gestion des matières résiduelles, l'assainissement de l'atmosphère, l'assainissement des eaux. Elle intervient également dans la protection et la mise en valeur des espaces bleus et verts et produit des outils d'information en matière de géomatique.

### **Mission**

Planifier, coordonner et financer les compétences stratégiques qui façonnent le territoire et le développement de la région.

### **Vision**

Mettre le cap sur le monde et bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable.

### **Objectif**

Rejoindre le peloton de tête des dix meilleures régions nord-américaines en développant des projets rassembleurs qui suscitent l'adhésion des élus, des citoyens et de la société civile.



## **SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS**

1. La Communauté doit désigner au sein du conseil d'administration de l'ARTM cinq membres élus, provenant de chaque secteur géographique de son territoire, et trois administrateurs indépendants.
2. La Communauté doit approuver les prévisions budgétaires et le cadre tarifaire de l'ARTM.
3. Le conseil d'administration du RTM doit être composé majoritairement d'élus de la CMM.
4. Le comité de transition doit mettre en place des directions territoriales au RTM pour la couronne Sud et pour la couronne Nord.
5. L'exploitation des équipements métropolitains doit être confiée au RTM.
6. La dette à long terme actuelle de l'AMT doit être garantie par le gouvernement du Québec.
7. Un examen sur le contrôle de l'ARTM et du RTM doit être réalisé au comité de transition pour déterminer le partage de la dette future et la garantie de cette dette.
8. Un audit des trains et des équipements métropolitains doit être réalisé par le comité de transition pour mesurer le déficit d'entretien qui doit être comblé par une bonification des programmes d'aides gouvernementaux au transport collectif.
9. Une modélisation financière doit être réalisée au comité de transition pour évaluer les impacts financiers de la réforme pour chaque municipalité.
10. La taxe sur l'immatriculation perçue à la suite d'une décision de l'agglomération de Montréal ou de la Communauté doit être considérée comme une contribution municipale au transport en commun.
11. La compétence du RAM doit être maintenue à la CMM selon les dispositions actuelles de sa Loi.
12. La CMM doit être représentée par deux membres au comité de transition.



## 1. UNE RÉFORME ATTENDUE

Tel qu'annoncé en avril dernier, le ministre des Transports du Québec a déposé, le 12 novembre, le projet de loi 76, *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal*. La Communauté accueille favorablement ce projet de loi qui est attendu depuis des années, mais des bonifications sont nécessaires pour qu'il reflète davantage l'accord de partenariat conclu entre les municipalités et le gouvernement du Québec en septembre dernier.

Cela dit, ce projet de loi comporte plusieurs éléments positifs qui permettront d'améliorer sensiblement la gouvernance du transport en commun dans le Grand Montréal :

- Il clarifie les rôles des organismes en séparant les fonctions de planification et d'exploitation des réseaux en remplaçant l'AMT par un organisme supramunicipal de planification et de coordination du transport en commun sur le territoire de la CMM (l'ARTM), en créant un organisme responsable de l'exploitation des trains et des services d'autobus des couronnes Nord et Sud (RTM) et en modifiant la mission des sociétés de transport à un rôle d'exploitant.
- Il propose un seul plan de transport collectif en conformité et en cohérence avec le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté, lequel reconnaît le polycentrisme qui est le lieu d'ancrage de la complémentarité des cinq secteurs de la CMM, permettant ainsi d'atteindre une planification plus cohérente avec les orientations d'aménagement du territoire et une meilleure coordination des interventions et des services offerts aux usagers.
- Il propose une contractualisation des services entre l'ARTM et les organismes d'exploitation des réseaux (RTM, STM, STL et RTL) permettant d'atteindre une meilleure coordination des services au bénéfice des usagers.
- Il propose la mise en place d'un seul cadre de tarification sur l'ensemble du territoire, permettant une simplification et une meilleure intégration des services au bénéfice des usagers.
- Au plan financier, le projet de loi reconnaît le principe d'utilisateur-payeur pour le partage des déficits d'opération des réseaux du train et du métro, tel que proposé par le cadre financier adopté par la Communauté en 2010.



## 2. DES BONIFICATIONS NÉCESSAIRES

Le projet de loi déposé par le gouvernement du Québec nécessite toutefois certains ajustements. Il doit notamment favoriser une gouvernance qui s'appuie sur l'imputabilité des élus municipaux qui ont la responsabilité des choix en matière d'aménagement du territoire, de transport en commun et de financement des services de proximité à la population. Ce sont les élus municipaux qui répondent de ces choix devant leurs citoyens.

Les ajustements devant être apportés au projet de loi afin d'atteindre les objectifs souhaités de cette réforme sont les suivants :

- la Communauté doit désigner au sein du conseil d'administration de l'ARTM cinq membres élus, provenant de chaque secteur géographique de son territoire, et trois administrateurs indépendants;
- la Communauté doit approuver les prévisions budgétaires et le cadre tarifaire de l'ARTM;
- le conseil d'administration du RTM doit être composé majoritairement d'élus de la CMM;
- le comité de transition doit mettre en place des directions territoriales au RTM pour la couronne Sud et pour la couronne Nord;
- l'exploitation des équipements métropolitains doit être confiée au RTM;
- la dette à long terme actuelle de l'AMT doit être garantie par le gouvernement du Québec;
- un examen sur le contrôle de l'ARTM et du RTM doit être réalisé au comité de transition pour déterminer le partage de la dette future et la garantie de cette dette;
- un audit des trains et des équipements métropolitains doit être réalisé par le comité de transition pour mesurer le déficit d'entretien qui doit être comblé par une bonification des programmes d'aides gouvernementaux au transport collectif;
- une modélisation financière doit être réalisée au comité de transition pour évaluer les impacts financiers de la réforme pour chaque municipalité;
- la taxe sur l'immatriculation perçue à la suite d'une décision de l'agglomération de Montréal ou de la Communauté doit être considérée comme une contribution municipale au transport en commun;
- la compétence du RAM doit être maintenue à la CMM selon les dispositions actuelles de sa Loi;
- la CMM doit être représentée par deux membres au comité de transition.



## **2.1 La Communauté doit désigner au sein du conseil d'administration de l'ARTM cinq membres élus, provenant de chaque secteur géographique de son territoire, et trois administrateurs indépendants**

Afin d'assurer une représentation des cinq secteurs géographiques de la CMM, il est recommandé de modifier l'article 46 de la partie II du projet de loi 76 afin de prévoir que chacun des cinq secteurs de la Communauté nomme un membre du conseil d'administration de l'ARTM.

## **2.2 La Communauté doit approuver les prévisions budgétaires et le cadre tarifaire de l'ARTM**

En matière de transport collectif, le projet de loi confère à l'ARTM une grande autonomie de fonctionnement en lui donnant, d'une part, un conseil d'administration composé majoritairement d'administrateurs indépendants et en lui donnant, d'autre part, plusieurs responsabilités dont, notamment :

- la compétence exclusive pour établir un plan stratégique de développement du transport collectif sur le territoire de la Communauté;
- l'élaboration d'un programme d'immobilisations en conformité avec son plan stratégique;
- l'adoption d'une Politique de financement qui établit entre autres les modalités des contributions financières des municipalités;
- la compétence exclusive pour établir le cadre tarifaire;
- l'exploitation des équipements et des infrastructures métropolitains de l'AMT et la possibilité d'en désigner de nouveaux;
- le pouvoir de contracter des ententes de services avec les OPT (RTM, STM, RTL et STL);
- l'adoption de ses prévisions budgétaires annuellement.

Parmi l'ensemble de ces responsabilités, les approbations de la CMM ne portent que sur :

- le plan stratégique de développement du transport collectif;
- le programme d'immobilisations;
- la Politique de financement.

Bien que ces documents de planification stratégique de l'ARTM seront approuvés par les municipalités, celles-ci n'approuveront pas les montants des contributions municipales annuelles au transport collectif qui représentent des centaines de millions de dollars pour l'ensemble des



municipalités de la CMM. En plus de ces documents stratégiques d'orientation à long terme, les élus doivent également approuver les documents financiers annuels qui en découlent. Ces approbations permettront aux élus d'assurer un suivi budgétaire et de garantir une meilleure transparence aux décisions des conseils d'administration des nouveaux organismes.

De même, le projet de loi prévoit que la CMM continuera d'approuver le PTI et les emprunts pour le réseau de métro. Cependant, une telle disposition n'est pas prévue au projet de loi pour les emprunts de l'ARTM et du RTM découlant de la mise en œuvre des projets inscrits au Plan d'immobilisations de ces derniers. Pour sa part, le gouvernement conserve une maîtrise de ses investissements en infrastructures de transport collectif en assujettissant les projets d'infrastructures de l'ARTM aux critères déterminés par le Conseil du trésor en vertu de la *Loi sur les infrastructures publiques*.

Il est donc recommandé de modifier l'article 54 de la partie V du projet de loi 76 ainsi que les articles 26 et 73 de la partie II du projet de loi 76, afin d'y ajouter l'approbation des prévisions budgétaires et le cadre tarifaire de l'ARTM.

### **2.3 Le conseil d'administration du RTM doit être composé majoritairement d'élus de la CMM**

L'article 5 de la partie II du projet de loi 76 donne le statut d'organisme public de transport en commun au Réseau de transport métropolitain, au même titre que la Société de transport de Laval, du Réseau de transport de Longueuil et de la Société de transport de Montréal.

Le projet de loi prévoit que le conseil d'administration du RTM sera composé de 15 membres, dont au moins 10 membres doivent se qualifier comme administrateurs indépendants au sens de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. De telles dispositions ne sont pas proposées pour les conseils d'administration des trois sociétés de transport. De plus, le projet de loi indique que les séances du conseil d'administration du RTM se tiendront à huis clos.

La Communauté métropolitaine de Montréal recommande de modifier l'article 24 de la partie III du projet de loi 76 pour que, à l'instar des sociétés de transport, le conseil d'administration du RTM soit formé d'une majorité d'élus en vertu du principe d'imputabilité.



#### **2.4 Le comité de transition doit mettre en place des directions territoriales au RTM pour la couronne Sud et pour la couronne Nord**

Compte tenu des besoins en déplacement des usagers actuels et prévisibles, et compte tenu de la spécificité des couronnes Nord et Sud de la Communauté, il est recommandé que le comité de transition prévoit les dispositions pour mettre en place des directions territoriales au sein du RTM, pour les couronnes. Ces directions permettront notamment de mieux planifier et ajuster la prestation des services d'autobus de proximité dans les municipalités des couronnes.

#### **2.5 L'exploitation des équipements métropolitains doit être confiée au RTM**

Afin d'assurer la séparation complète entre la mission de la planification, confiée à l'ARTM, et la mission de l'exploitation, confiée au RTM, il est recommandé que le RTM soit également responsable de l'exploitation des équipements métropolitains.

#### **2.6 La dette à long terme actuelle de l'AMT doit être garantie par le gouvernement du Québec**

En près de vingt ans d'opération, l'AMT a constitué un important patrimoine d'actifs composé des équipements métropolitains (terminus, stationnements incitatifs et voies réservées) et des équipements du réseau des trains de banlieue (infrastructures et emprises, matériels roulants, gares et stationnement).

Considérant l'importance de ce transfert, la Communauté recommande que le service de dette actuel de l'AMT demeure garanti par le gouvernement du Québec.

Actuellement, le gouvernement du Québec, en vertu des programmes de subvention, et les municipalités assument chacun leur part du remboursement de cette dette. Même si les municipalités demandent au gouvernement du Québec de garantir la dette à long terme actuelle, elles continueront d'assumer leur part du remboursement de cette dette.

#### **2.7 Un examen sur le contrôle de l'ARTM et du RTM doit être réalisé au comité de transition pour déterminer le partage de la dette future et la garantie de cette dette**

Les élus se questionnent quant à l'impact de la dette de l'ARTM et du RTM sur les indicateurs et les ratios d'endettement municipaux.



L'ARTM et le RTM sont de nouveaux organismes qui adoptent un mode de gouvernance hybride. Cette gouvernance se situe, d'une part, entre le modèle d'une société d'État, qui permet au gouvernement d'édicter des directives et de garder des mécanismes de contrôle financier importants et, d'autre part, le modèle d'un organisme supramunicipal, qui permettra aux municipalités de désigner des conseils d'administration où siègeront une majorité d'experts. Cette nouvelle gouvernance soulève de nombreuses questions en ce qui concerne le contrôle de ces organismes, le partage de la dette future de ces organismes et la garantie de cette dette.

L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) identifie, dans son Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public, une série d'indicateurs de contrôle permettant d'appuyer l'évaluation de l'existence du contrôle. Ces indicateurs devraient être utilisés pour l'examen sur le contrôle de l'ARTM et du RTM qui permettra de déterminer le partage et la garantie de leurs dettes.

## **2.8 Un audit des trains et des équipements métropolitains doit être réalisé par le comité de transition pour mesurer le déficit d'entretien qui doit être comblé par une bonification des programmes d'aides gouvernementaux au transport collectif**

L'ampleur du passif d'entretien des trains de banlieue et des équipements n'est pas connue.

Les municipalités souhaitent donc connaître l'état des actifs qui seront transférés au RTM. Cet état de la situation, qui devrait comprendre notamment l'état du déficit d'entretien des équipements et du matériel roulant du réseau des trains de banlieue, devra être documenté par le comité de transition et transmis aux municipalités.

Il est donc recommandé de modifier l'article 41 de la partie IV du projet de loi 76 afin que le comité de transition soit responsable de réaliser un audit des organismes pour établir la répartition des obligations et des engagements du gouvernement et des municipalités relativement aux trains et aux équipements métropolitains.

Par ailleurs, comme la durée de vie de plusieurs composantes du réseau des trains de banlieue a été atteinte et que les investissements pour le maintien des actifs seront importants, la Communauté recommande également que la mise à niveau des actifs soit garantie dans le cadre de la révision des modalités des programmes d'aide gouvernementaux annoncée par le ministre des Transports.



## **2.9 Une modélisation financière doit être réalisée au comité de transition pour évaluer les impacts financiers de la réforme pour chaque municipalité**

En 2015, 2,5 G\$ ont été investis pour opérer et développer les réseaux de transport en commun du Grand Montréal. Les municipalités ont contribué pour près de 30 % de ce financement, soit 750 M\$.

La révision du modèle de gouvernance entraînera une modification substantielle du mode de perception et de partage des revenus destinés au financement du transport en commun. Cette révision pourrait avoir un impact financier important pour les municipalités. Les municipalités souhaitent pouvoir évaluer l'impact de la réorganisation à venir sur leur contribution financière destinée au transport en commun.

Il est recommandé de modifier l'article 42 de la partie IV du projet de loi 76 afin que le comité de transition soit responsable de réaliser une modélisation financière permettant d'évaluer les impacts financiers pour chaque municipalité du territoire de la CMM.

## **2.10 La taxe sur l'immatriculation perçue à la suite d'une décision de l'agglomération de Montréal ou de la Communauté doit être considérée comme une contribution municipale au transport en commun**

En 2011, le gouvernement du Québec a accordé à l'agglomération de Montréal le pouvoir d'imposer un droit sur les immatriculations sur son territoire. À l'époque, des discussions ont eu lieu afin que ce pouvoir soit élargi à l'ensemble des municipalités de la CMM. L'agglomération de Montréal exerce ce pouvoir depuis juillet 2011 et reçoit des revenus de ces droits d'immatriculation.

Le projet de loi accorde à la Communauté le pouvoir d'élargir à l'ensemble de son territoire la perception de ce droit qui serait versé à l'ARTM. Cet élargissement serait décidé par le conseil de la Communauté. La décision relèverait donc des élus de la Communauté.

Les revenus de la taxe sur l'immatriculation doivent être considérés comme une contribution municipale au transport en commun.



### **2.11 La compétence du RAM doit être maintenue à la CMM selon les dispositions actuelles de sa Loi**

Le projet de loi transfère la compétence sur le RAM à l'ARTM. Cependant, plus qu'un simple transfert de responsabilités, le projet de loi sur l'ARTM va beaucoup plus loin que la compétence actuelle de la CMM en la matière. De plus, tel que libellé, la compétence souhaitée de l'ARTM sur le RAM lui confère des compétences en matière de circulation et en matière d'aménagement du territoire qui dépassent largement sa mission et ses responsabilités en matière de transport collectif. À titre d'exemple, l'ARTM pourrait déterminer les usages compatibles dans les corridors routiers qui constituent le réseau artériel métropolitain.

En 2012, la Communauté a défini, en collaboration avec les partenaires de Mobilité Montréal, le premier réseau artériel métropolitain. Suite à ces travaux, un premier règlement identifiant le réseau artériel métropolitain a été adopté par le conseil de la Communauté. En 2015, suite au rapport de la commission du transport de la Communauté, le comité exécutif demandait à l'administration de la Communauté d'entamer la démarche en vue d'adopter des normes de gestion et des normes relatives à l'harmonisation des règles de signalisation et de contrôle de la circulation sur ce réseau.

Pour ces raisons, la Communauté recommande de supprimer la section VI de la partie II du projet loi 76 et tous les articles du projet de loi s'y référant afin de maintenir la compétence du RAM à la Communauté métropolitaine de Montréal.

### **2.12 La CMM doit être représentée par deux membres au comité de transition**

Le comité de transition jouera un rôle important afin d'établir des conditions pour faciliter la transition vers le nouveau régime d'organisation et de gouvernance, de pourvoir à l'implantation de l'ARTM et du RTM, d'assurer la prise en charge par l'ARTM et le RTM des responsabilités qui incombent actuellement aux autorités organisatrices de transport en commun et d'établir, conformément à l'article 28 de la partie IV du projet de loi 76, les premiers profils de compétence et d'expérience des membres du conseil de l'ARTM et du RTM.

Comme l'ARTM et le RTM relèveront de la CMM, il est recommandé de modifier l'article 6 de la partie IV du projet de loi 76 afin que la Communauté nomme deux des cinq membres du comité de transition.



## CONCLUSION

La CMM accueille favorablement ce projet de loi sur la réforme du transport en commun qu'elle demande depuis plusieurs années. Le projet de réforme du gouvernement du Québec propose un nouveau partenariat avec la CMM et répond aux demandes historiques des élus du Grand Montréal.

Afin d'établir un véritable partenariat avec les élus municipaux, certains ajustements importants doivent toutefois être apportés au projet de loi. Ces ajustements doivent faire en sorte que :

- la Communauté désigne au sein du conseil d'administration de l'ARTM cinq membres élus, provenant de chaque secteur géographique de son territoire, et trois administrateurs indépendants;
- la Communauté approuve les prévisions budgétaires et le cadre tarifaire de l'ARTM;
- le conseil d'administration du RTM soit composé majoritairement d'élus de la CMM;
- le comité de transition mette en place des directions territoriales au RTM pour la couronne Sud et pour la couronne Nord;
- l'exploitation des équipements métropolitains soit confiée au RTM;
- la dette à long terme actuelle de l'AMT soit garantie par le gouvernement du Québec;
- un examen sur le contrôle de l'ARTM et du RTM soit réalisé au comité de transition pour déterminer le partage de la dette future et la garantie de cette dette;
- un audit des trains et des équipements métropolitains soit réalisé par le comité de transition pour mesurer le déficit d'entretien qui doit être comblé par une bonification des programmes d'aides gouvernementaux au transport collectif;
- une modélisation financière soit réalisée au comité de transition pour évaluer les impacts financiers de la réforme pour chaque municipalité;
- la taxe sur l'immatriculation perçue à la suite d'une décision de l'agglomération de Montréal ou de la Communauté soit considérée comme une contribution municipale au transport en commun;
- la compétence du RAM soit maintenue à la CMM selon les dispositions actuelles de sa Loi;
- la CMM soit représentée par deux membres au comité de transition.



Avec ces modifications, les élus de la Communauté seront en mesure d’amorcer le nouveau partenariat auquel le gouvernement les convie avec enthousiasme. Ils pourront également collaborer étroitement avec le gouvernement du Québec pour mettre en œuvre cette réforme visionnaire, majeure et nécessaire, y compris la pérennité du financement.

Il s’agit du début d’un long processus qui sera inclusif et résolument axé vers le service et les besoins des citoyens du Grand Montréal.

Les élus municipaux du Grand Montréal ont fait le choix de développer le transport en commun qui vise la densification du territoire et celui du développement durable afin de contribuer à la réduction des gaz à effet de serre. Il faut donc miser sur les transports collectifs pour assurer la mobilité durable de la population du Grand Montréal.

La Communauté métropolitaine de Montréal accompagnera le ministre des Transports du Québec à la mise en œuvre de la proposition gouvernementale quant à la gouvernance du transport en commun dans le Grand Montréal. La prochaine étape sera, pour tous les partenaires, d’accélérer les investissements dans le maintien des actifs et le développement des réseaux.