

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

DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES

SUR LE PROJET DE LOI 76 :

**LOI MODIFIANT L'ORGANISATION ET LA GOUVERNANCE DU TRANSPORT COLLECTIF DANS LA
RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL**

PAR :

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DU TRANSPORT INTERMUNICIPAL ET MUNICIPAL

En collaboration avec :

**LA TABLE DES PRÉFETS ET ÉLUS DE LA COURONNE SUD
LA TABLE DES PRÉFETS ET ÉLUS DE LA COURONNE NORD**



**Table des préfets et élus
de la Couronne Sud**



**Table des Préfets et Élus
de la Couronne nord**

Novembre 2015

Regroupant douze autorités organisatrices de transport (CIT/CRT/Municipalités responsables du transport collectif) composées d'une centaine de municipalités des Couronnes Nord et Sud du territoire de la CMM, l'aqtim agit à titre d'organisme d'échange et de concertation. L'association québécoise du transport intermunicipal et municipal vise à promouvoir et à développer le transport collectif durable, de concert avec ses organismes membres et ses partenaires, de façon à améliorer la qualité de vie de l'ensemble des collectivités desservies.



RÉSUMÉ

Le succès du service de transport collectif organisé par les membres de l'aqtim repose sur le contact direct et fréquent entre les usagers et les responsables des services que sont les élus municipaux, le personnel des autorités organisatrices de transport (AOT) et le transporteur. Leur proximité avec les citoyens fait en sorte que les municipalités ont une perception précise de leurs besoins, tant en matière de réseau routier qu'en transport collectif. Les municipalités élaborent des plans d'urbanisme favorisant la mobilité durable et sont appelées à mettre en place des infrastructures nécessaires au transport actif. Le remplacement de leurs AOT locales par une instance métropolitaine fait craindre aux représentants des Couronnes que leur approche basée sur la proximité du service soit écartée et que l'attractivité du transport collectif en souffre. Leurs rôles, étant complémentaires, l'aqtim propose l'établissement d'un mécanisme permanent d'information et de consultation entre le Réseau de transport métropolitain (RTM) et les municipalités; ce mécanisme pourrait prendre la forme de *directions territoriales*.

La centralisation de l'organisation des services en faveur de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et surtout l'abolition des conseils intermunicipaux de transport (CIT) vont à l'encontre des principes exprimés par le gouvernement dans l'accord de partenariat qu'il a conclu avec les municipalités pour la période 2016-2019 dans lequel le gouvernement reconnaissait la gouvernance de proximité et s'engageait à accroître l'autonomie municipale. L'aqtim accueille avec réserve la désignation d'administrateurs indépendants au conseil d'administration de l'ARTM et s'oppose à leur présence au conseil d'administration du RTM. Un déficit démocratique découlerait du fait de miser sur des administrateurs non élus, siégeant à huis clos, sans garantie quant à la circulation de l'information, alors que les municipalités et les usagers financent plus de 70% des coûts. L'aqtim propose plutôt que :

- 1° Le conseil d'administration du RTM soit composé d'élus municipaux (4 de la Couronne Nord, 4 de la Couronne Sud, 3 de l'agglomération de Montréal, 1 de la Ville de Laval, 1 de l'agglomération de Longueuil) auxquels s'ajouteraient deux représentants des usagers;
- 2° Toutes les décisions relatives au service par autobus soient prises uniquement par les élus des Couronnes, à la majorité simple;
- 3° Toutes les séances du conseil du RTM soient publiques.

En matière de financement, les municipalités sont appelées à taxer leurs citoyens pour assumer des contributions pour lesquelles elles n'auraient que peu de contrôle. De plus, le fait que les municipalités doivent être garantes du remboursement des emprunts de l'ARTM et du RTM est à sa face même inacceptable.

Les CIT, dont une partie des municipalités membres sont situées hors du territoire de l'ARTM, s'inquiètent aussi du sort qui sera réservé aux services offerts dans ces municipalités.

La mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance du transport collectif doit mener à plus d'unité de pensée et d'action et par conséquent à de meilleurs services pour la population. Ce serait là une première bonne nouvelle pour les membres de l'aqtim qui ont toujours fait valoir que la révision de la gouvernance devait accompagner, voire précéder, la révision du cadre financier. Le travail qui reste à compléter consistera donc à accorder au transport collectif un financement stable, suffisant et pérenne.

Recommandations :

- 2.1.1 Que la CMM approuve le cadre tarifaire du transport collectif établi par l'ARTM;
- 2.1.2 Que la CMM approuve le budget annuel établi par l'ARTM;
- 2.2.1 Que l'exploitation d'équipements et d'infrastructures métropolitains tels que les voies réservées, les terminus, les stationnements d'incitations, etc. soit confiée au RTM;
- 2.2.2 Que la CMM demeure responsable de désigner un réseau artériel métropolitain et d'établir les normes de gestion;
- 2.2.3 Que le pouvoir de déterminer les usages compatibles aux abords du réseau routier soit retiré;
- 2.2.4 Que la CMM désigne au sein du conseil d'administration de l'ARTM cinq (5) membres élus et trois administrateurs indépendants;
- 2.2.5 Que les membres élus, nommés par la CMM, soient issus de chacun des cinq (5) secteurs géographiques de la CMM à savoir : l'agglomération de Montréal, l'agglomération de Longueuil, la Ville de Laval, la Couronne Nord et la Couronne Sud;
- 2.3.1 Que le conseil du RTM soit composé uniquement d'élus auxquels s'ajoutent deux représentants des usagers, se déclinant comme suit : 4 élus de la Couronne Nord, 4 élus de la Couronne Sud, 3 élus de la Ville de Montréal (agglomération), 1 élu de la Ville de Laval, 1 élu de la Ville de Longueuil (agglomération), 2 représentants des usagers du transport collectif nommés par la CMM;
- 2.3.2 Que toutes les décisions relatives au service par autobus soient prises uniquement par les huit (8) élus des Couronnes, à la majorité simple;
- 2.3.3 Que toutes les séances du conseil soient publiques;
- 2.4.1 Qu'un mécanisme permanent d'information/consultation, prenant la forme de directions territoriales, soit établi entre le RTM et les municipalités;
- 2.5.1 Que la loi accorde à la CMM le pouvoir de nommer deux membres du comité de transition;
- 3.1.1 Que le gouvernement du Québec accorde au transport collectif une aide financière stable et suffisante en misant notamment sur des sources de financement qui favorisent les comportements et qui s'inscrivent dans une perspective de développement durable;
- 3.2.1 Que le gouvernement demeure garant du remboursement des emprunts contractés par l'AMT qui seront transférés à l'ARTM ou au RTM;
- 3.3.1 Que le gouvernement continue d'honorer son engagement en regard du service de transport offert dans la réserve de Kahnawake et ne profite pas de la prise en charge du financement par l'ARTM pour transférer ce déficit d'exploitation à l'ensemble des municipalités de la région métropolitaine;
- 4.1.1 Que le comité de transition soit tenu de consulter la CMM dans l'élaboration de la première politique de financement;
- 4.1.2 Que seule la CMM approuve la première politique de financement;
- 4.2.1 Que le comité de transition mette sur pied un sous-comité « transport adapté » pour que soit

étudié l'ensemble des composantes de ce service particulier (financement, offre de services, dessertes, etc.) et que les organismes de transport adapté soient consultés;

4.3.1 Que tous les employés des CIT, du CRT Lanaudière, des municipalités, des MRC actives en transport en commun, d'organismes de transport adapté dont les fonctions sont liées à celles confiées à l'ARTM ou au RTM soient transférés à ces deux instances, sans accorder de discrétion au comité de transition à cet égard;

4.4.1 Que le projet de loi prévoit les modalités de transfert quant aux installations, aux équipements et à toutes autres ententes contractuelles en cours des AOT des Couronnes, que ces installations et équipements soient à l'intérieur ou non du territoire de l'ARTM;

4.5.1 Que le ministère fasse preuve de souplesse dans l'application des balises qu'il s'est données pour l'attribution de contrats par les AOT de manière à ne pas écarter un contrat avantageux, à ne pas mettre en péril l'avenir d'une desserte et à accroître les charges des municipalités.

INTRODUCTION

D'entrée de jeu, nous tenons à remercier la Commission des transports et de l'environnement pour l'invitation qui nous a été adressée à soumettre un mémoire. Il allait de soi que les autorités organisatrices de transports (AOT) des Couronnes soient invitées à s'exprimer étant donné qu'elles sont les organismes les plus impactés par la réforme et c'est un euphémisme, étant donné qu'elles sont abolies.

Les principaux objectifs qui se dégagent de la proposition de gouvernance sont de simplifier les structures en réduisant le nombre d'intervenants, de disposer d'une planification métropolitaine cohérente pour l'ensemble des composantes du transport collectif et d'offrir aux usagers du transport collectif de la grande région métropolitaine de Montréal des services fréquents, confortables, fiables et efficaces¹. Il s'agit là d'objectifs auxquels nous adhérons également.

C'est donc dans un esprit constructif que les élus de l'aqtim, conjointement avec la Table des préfets et élus de la Couronne Nord et la Table des préfets et élus de la Couronne Sud, représentants soixante et une (61) municipalités des Couronnes Nord et Sud, avec une population de près de 1,1 million de personnes, soumettent à la Commission le présent mémoire. En arriver à mutualiser l'ensemble des points de vue et surtout à dégager une position consensuelle dans des délais imposés aussi courts, constituait un défi de taille, et c'est par modestie que nous n'osons parler d'exploit.

Dans notre mémoire, nous présentons nos commentaires et recommandations en regard du projet de loi, suivant trois principales approches. Dans un premier temps, nous abordons le volet des instances et de la représentativité considérant distinctement la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) pour, par la suite, traiter du Réseau de transport métropolitain (RTM) et des municipalités. Nous complétons ce premier volet par le rôle du ministre des Transports.

Le second volet porte sur le financement sous différents angles allant du général au particulier; alors que le comité de transition et l'ensemble des dispositions modificatives, qui s'adressent à une série de lois connexes, constituent le troisième volet.

Afin de ne pas alourdir la présentation et de concentrer le mémoire sur les aspects stratégiques du projet de loi, nous présentons en annexe les principales caractéristiques des AOT et des Organismes de transport adapté (OTA) dans le territoire des Couronnes.

Toutefois, avant d'aborder chacun des volets, nous soumettons les prémisses qui ont guidé les réflexions des élus et qui constituent la pierre d'assise du mémoire.

¹ Allocution du ministre des Transports à l'occasion du *Forum stratégique sur la mobilité urbaine et le transport intelligent*, Chambre de commerce du Montréal métropolitain, Montréal, 15 juin 2015.

1. PRÉMISSSES

Les AOT, desservant les Couronnes, transportent les voyageurs sur de longues distances et doivent mettre l'accent sur le confort (Wi-Fi) et ajuster rapidement le service aux attentes des clientèles. Le succès d'un tel service repose sur le contact direct et fréquent entre les usagers et les responsables des services que sont les élus municipaux, le personnel des AOT et le transporteur. **Cette imputabilité directe est une caractéristique de l'organisation des services de transport collectif dans les Couronnes.** La proximité entre décideurs et usagers est aussi importante pour les services de transport adapté étant donné la fragilité des clientèles desservies. Or, le remplacement des AOT locales par une instance métropolitaine fait craindre aux élus municipaux des Couronnes que **leur approche basée sur la proximité du service soit écartée et que l'attractivité du transport collectif en souffre.**

La façon dont le projet de loi centralise l'organisation des services en faveur de l'ARTM et surtout l'abolition des CIT **vont à l'encontre des principes exprimés par le gouvernement dans l'accord de partenariat qu'il a conclu avec les municipalités** pour la période 2016-2019 dans lequel le gouvernement reconnaissait la gouvernance de proximité et s'engageait à accroître l'autonomie municipale en s'appuyant sur des principes de bonne gouvernance tels que la subsidiarité, l'imputabilité, la simplification, l'efficience et la transparence.²

S'inspirant de la politique gouvernementale sur la gouvernance des sociétés d'État, le projet de loi préconise le recours à des administrateurs indépendants, choisis en fonction de profils de compétences préétablis, pour diriger les conseils d'administration des deux instances métropolitaines que sont l'ARTM et le RTM. **L'aqtim accueille avec réserve la désignation de membres indépendants au conseil d'administration de l'ARTM et s'oppose à leur présence au conseil d'administration du RTM.** Un déficit démocratique découlerait du fait de confier une partie du pouvoir décisionnel à des administrateurs non élus, siégeant à huis clos,³ sans garantie quant à la circulation de l'information, alors que les municipalités et les usagers financent plus de 70% des coûts.

Par ailleurs, le projet de loi fait craindre aux élus municipaux des Couronnes que le RTM réduise le recours à des transporteurs privés et **qu'une augmentation des coûts pour les municipalités en résulte.** Les CIT, dont une partie des municipalités membres sont situées hors du territoire de l'ARTM, s'inquiètent aussi du sort qui sera réservé aux services offerts dans ces municipalités. Le projet de loi se limite à prévoir la possibilité d'ententes entre l'ARTM et les municipalités hors de son territoire.

Enfin, le projet de loi laisse à l'ARTM et aux instances responsables de l'exploitation le soin de se partager les responsabilités de l'organisation des services de transport. Ainsi, il est impossible de déterminer la portée exacte du rôle que l'ARTM assumera à l'égard du transport régulier et *a fortiori* du transport adapté.

² Accord de partenariat avec les municipalités, art. 5.1, 29 sept. 2015.

³ Une seule assemblée publique annuelle est prévue pour les conseils d'administration de l'ARTM et du RTM.

2. INSTANCES ET REPRÉSENTATIONS

2.1 La CMM

La nouvelle gouvernance proposée est chapeautée par la Communauté métropolitaine de Montréal, mais est aussi partagée avec le ministère des Transports comme nous le verrons à la fin du présent volet.

La CMM est en lien fonctionnel à la fois avec l'ARTM et les organismes publics de transport en commun (RTM, STL, RTL, STM). Ce lien fonctionnel trouve toute sa pertinence de par l'implication des élus à l'échelle métropolitaine et également du nécessaire arrimage entre la planification du transport collectif et l'aménagement du territoire par le biais du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD).

Toutefois, en dressant un parallèle entre les responsabilités dévolues à la CMM en regard de l'ARTM et celles anciennement dévolues en regard de l'AMT, deux responsabilités qui ont une incidence sur le plan financier, ne s'y retrouvent plus. La CMM n'a plus à approuver la grille tarifaire métropolitaine, de même que le budget annuel de l'ART. Il s'agit pourtant de deux actes qui ont un impact significatif sur les contributions municipales.

Recommandations :

- 2.1.1 Que la CMM approuve le cadre tarifaire du transport collectif établi par l'ARTM;
- 2.1.2 Que la CMM approuve le budget annuel établi par l'ARTM.

2.2 L'ARTM

En ce qui concerne les responsabilités de l'ARTM, il est utile de considérer ce qui constitue deux irritants. Tout d'abord, aux responsabilités de planification s'ajoute celle d'exploiter des équipements et des infrastructures métropolitains (voies réservées, terminus, stationnements d'incitation). Ainsi, l'ARTM cumule la double fonction de planification et d'exploitation pour certains équipements et infrastructures, alors que le ministre des Transports a présenté la dissociation entre la planification et les opérations comme l'une des pièces maîtresses de la nouvelle gouvernance du transport en commun dans la région métropolitaine.

Par ailleurs, l'ARTM hérite de la responsabilité de désigner le réseau artériel métropolitain (RAM) et d'en prescrire les normes minimales de gestion, actuellement dévolue à la CMM. Le RAM constitue un réseau uniquement municipal et de ce fait, il ne peut être justifié qu'il passe à l'autorité de l'ARTM. De plus, le fait de déterminer les « usages compatibles aux abords des réseaux »⁴ constitue une intrusion dans les pouvoirs des municipalités en matière d'urbanisme.

⁴ 4^e alinéa de l'article 32 de la Loi sur l'autorité régionale de transport en commun.

Recommandations :

- 2.2.1 Que l'exploitation d'équipements et d'infrastructures métropolitains tels que les voies réservées, les terminus, les stationnements d'incitations, etc. soit confiée au RTM;
- 2.2.2 Que la CMM demeure responsable de désigner un réseau artériel métropolitain et d'établir les normes de gestion;
- 2.2.3 Que le pouvoir de déterminer les usages compatibles aux abords du réseau routier soit retiré.

Quant à la représentativité, le conseil de l'ARTM est composé de quinze (15) membres dont huit (8) sont désignés par la CMM, dont minimalement trois (3) sont des membres indépendants.⁵ Pour des raisons évidentes d'imputabilité, c'est plutôt la désignation du nombre minimum d'élus qui devrait constituer une obligation pour la CMM. À ce titre, le mode de désignation des élus devrait être encadré de façon à respecter l'équité territoriale par la reconnaissance des cinq (5) secteurs géographiques, telle que spécifiée dans la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal⁶.

Recommandations :

- 2.2.4 Que la CMM désigne au sein du conseil d'administration de l'ARTM cinq (5) membres élus et trois administrateurs indépendants;
- 2.2.5 Que les membres élus, nommés par la CMM, soient issus de chacun des cinq (5) secteurs géographiques de la CMM à savoir : l'agglomération de Montréal, l'agglomération de Longueuil, la Ville de Laval, la Couronne Nord et la Couronne Sud.

2.3 Organismes publics de transport en commun

Le Réseau métropolitain de transport :

Le rôle du RTM se présente à deux niveaux, tant en termes de services rendus qu'en termes de territoire de desserte. Les responsabilités du RTM sont les mêmes que celles des trois sociétés de transport en matière de transport par autobus, auxquelles s'ajoute celle de fournir le service de transport collectif par trains de banlieue.

En ce qui concerne la représentativité au sein du RTM, le projet de loi prévoit des sièges pour dix (10) administrateurs indépendants et pour cinq (5) élus, ainsi les deux tiers des membres du conseil sont des administrateurs indépendants. Il faut considérer que les municipalités locales, auxquelles nous devons y associer leurs usagers, assument 70 % des coûts d'opération. Ajoutons que pour les trois sociétés, le conseil d'administration est formé d'élus et de deux représentants des usagers; la

⁵ 2^e alinéa de l'article 46 de la Loi sur l'autorité régionale métropolitaine.

⁶ Art. 4 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal.

proportion d'élus au sein du conseil d'administration n'est jamais inférieure à 71 %⁷. Ainsi, de tous les organismes responsables des opérations, le RTM constitue une exception qui ne trouve pas de réels fondements. La présence d'administrateurs indépendants n'est donc pas justifiée. Conséquemment, le conseil d'administration du RTM devrait être composé de la même manière que celui des sociétés de transports soit des élus et des représentants des usagers.

En ce qui concerne le mode de prise de décision, il devrait logiquement refléter les deux types de services et de territoires soit un service de trains de banlieue qui concerne l'ensemble du territoire métropolitain où toutes les municipalités sont appelées à contribuer⁸ et un service par autobus qui ne concerne que le territoire des Couronnes Nord et Sud⁹ et pour lequel la contribution municipale incombe uniquement aux municipalités des deux Couronnes¹⁰. Alors que tous les membres du conseil seraient appelés à se prononcer pour le service de trains de banlieue, seuls les élus des Couronnes se prononceraient pour les décisions relatives au transport par autobus, considérant que les élus des Couronnes doivent être garants du service de proximité à offrir à leurs citoyens, ce dont ils se sont toujours acquittés avec succès.

Un contrôle véritable des élus municipaux au sein du RTM est aussi justifié par les contributions que les municipalités devront verser pour assurer le financement de cet organisme. Les municipalités ne doivent pas se retrouver avec l'odieux de taxer leurs contribuables alors qu'elles ne contrôleraient en rien les coûts, l'offre de service, etc.

Finalement, par souci de transparence et d'accessibilité, les séances du conseil du RTM se doivent d'être publiques.

Recommandations :

2.3.1 Que le conseil du RTM soit composé uniquement d'élus auxquels s'ajoutent deux représentants des usagers, se déclinant comme suit :

- 4 élus de la Couronne Nord;
- 4 élus de la Couronne Sud;
- 3 élus de la Ville de Montréal (agglomération);
- 1 élu de la Ville de Laval;
- 1 élu de la Ville de Longueuil (agglomération);
- 2 représentants des usagers du transport collectif nommés par la CMM.

2.3.2 Que toutes les décisions relatives au service par autobus soient prises uniquement par les huit (8) élus des Couronnes, à la majorité simple;

2.3.3 Que toutes les séances du conseil du RTM soient publiques.

Afin d'assurer la cohérence entre l'aménagement du territoire et le transport collectif, objectif qui s'inscrit au cœur du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), il est primordial que le ministre des Transports reconnaisse les cinq secteurs de la CMM à part entière. Pour ce faire, la

⁷ Conseil d'administration de la STM : 8 élus, 2 usagers (80 % sont des élus); conseil d'administration du RTL: 10 élus, 2 usagers, (83 % sont des élus); conseil d'administration de la STL : 5 élus, 2 usagers (71 % sont des élus).

⁸ 1^{er} alinéa de l'article 51 de la Loi sur le réseau de transport métropolitain.

⁹ Art 12 de la Loi sur le réseau de transport métropolitain.

¹⁰ 2^e alinéa de l'article 51 de la Loi sur le réseau de transport métropolitain.

représentativité des deux Couronnes doit être assurée et affirmée au sein des instances à être créés afin que soient reconnues et exprimées les particularités propres à ces territoires.

2.4 Le rôle des municipalités

Les municipalités offrent des services et équipements de transport à caractère local, notamment un réseau routier, qui sont reliés aux services et équipements exploités par le RTM. Leur proximité avec les citoyens fait en sorte que les municipalités ont une perception précise de leurs besoins en transport, tant pour l'usage du réseau routier que pour le transport en commun. De plus, pour assurer un développement durable, les municipalités élaborent des plans d'urbanisme favorisant la mobilité durable et sont appelées à mettre en place des infrastructures nécessaires au transport actif.

Le RTM aura comme mandat d'exploiter les trains de banlieue ainsi que les services d'autobus desservant les municipalités des Couronnes. La perspective du RTM sera celle de l'ensemble du territoire métropolitain puisqu'un grand nombre de déplacements s'effectuent d'une partie à l'autre de ce territoire. Les autobus du RTM utiliseront le réseau routier municipal. Le RTM pourra aussi désigner des voies réservées à certaines catégories de véhicules; ces voies étant susceptibles d'être implantées sur le réseau routier municipal, un réseau où les règles relatives à la circulation et au stationnement sont établies par les municipalités.

Leurs rôles étant complémentaires, la collaboration entre les deux paliers sera essentielle, d'autant que seules les municipalités peuvent apporter une perspective de proximité complémentaire à celle du RTM. Le RTM devrait, par conséquent, prévoir un processus continu d'échanges avec les municipalités afin de les informer de ses travaux, de ses orientations et de recueillir leurs réactions. Ce mécanisme d'échange pourrait être établi sur la base de « directions territoriales » dont le nombre et le territoire couvert par chacune seraient convenus entre le RTM et les municipalités.

Recommandation :

2.4.1 Qu'un mécanisme permanent d'information/consultation, prenant la forme de directions territoriales, soit établi entre le RTM et les municipalités.

2.5 Le ministre des Transports

La présence du ministre des Transports se manifeste en de nombreuses occasions dans l'ensemble du processus de gouvernance proposé, de même que dans la mise en place de la gouvernance, par le biais du comité de transition.

Cette présence découle du fait que le ministère joue un rôle prépondérant quant au financement des immobilisations et, nous l'espérons, jouera un rôle encore plus marquant en termes de financement du transport en commun. Il est aussi responsable d'établir les règles du jeu.

Toutefois, nous sommes d'avis que la nomination des membres du comité de transition devrait refléter un meilleur équilibre en accordant à la CMM le pouvoir de nommer deux membres du comité de

transition plutôt qu'un seul considérant l'importante contribution financière des municipalités à l'exploitation des services de transport en commun et adapté.

Recommandation :

2.5.1 Que la loi accorde à la CMM le pouvoir de nommer deux membres du comité de transition.

3. FINANCEMENT

3.1 Politique de financement

Le projet de loi aura pour effet de remettre toutes les sources de financement du transport collectif à l'ARTM et de lui confier la responsabilité de financer tous les services de transport collectif dans son territoire. L'ARTM sera aussi seule responsable de l'établissement des tarifs pour tous les services de transport collectif. Il s'agit là de deux innovations majeures.

Bien que le gouvernement ait laissé sous-entendre que de nouvelles sources de financement puissent éventuellement être disponibles, le projet de loi n'apporte à peu près rien pour bonifier le financement du transport collectif. Il se limite en effet à habiliter la Communauté métropolitaine de Montréal à percevoir une taxe sur l'immatriculation des véhicules de promenade. Ainsi, la CMM pourrait étendre à l'ensemble du territoire de l'ARTM une taxe déjà perçue dans l'agglomération de Montréal. Cette ouverture modeste pour appuyer le financement du transport collectif ou du réseau artériel métropolitain, repose sur la possession d'un véhicule et n'a qu'un lien ténu avec l'utilisation des réseaux de transport.

L'ensemble des sources de financement étant remis à l'ARTM, la politique de financement qu'elle adoptera sera déterminante pour les contributions exigées des usagers et des municipalités. Un effet de redistribution entre les municipalités apparaît inévitable, quels que soient les critères retenus pour calculer leurs contributions. Le projet de loi nous laisse dans l'inconnu, car il est impossible d'anticiper les conséquences de décisions qui seront prises dans l'avenir.

Recommandation :

3.1.1 Que le gouvernement du Québec accorde au transport collectif une aide financière stable et suffisante en misant notamment sur des sources de financement qui favorisent les comportements et qui s'inscrivent dans une perspective de développement durable.

3.2 Garantie de remboursement des emprunts

Le projet de loi rend les municipalités faisant partie du territoire de l'ARTM garantes du remboursement des emprunts effectués par celle-ci.¹¹ La même obligation s'applique aux emprunts contractés par le RTM.¹² Le projet de loi rend ainsi les municipalités garantes du remboursement d'emprunts sur lesquels les élus municipaux n'exerceront aucun contrôle alors que cette obligation pourrait avoir pour effet de limiter la capacité d'emprunt de leurs municipalités. Les municipalités pourraient même se retrouver garantes du remboursement d'emprunts contractés par l'Agence métropolitaine de transport, qui seront transférés à l'ARTM puisque l'AMT sera abolie, dont le gouvernement est aujourd'hui garant du remboursement.¹³

Recommandation :

3.2.1 Que le gouvernement demeure garant du remboursement des emprunts contractés par l'AMT qui seront transférés à l'ARTM ou au RTM.

3.3 Coût attribuable à la desserte du territoire de Kahnawake

Le gouvernement du Québec a reconnu, dès la création du Conseil intermunicipal de transport du Sud-Ouest (CITSO), qu'il lui incombe d'assumer le déficit d'exploitation attribuable à l'utilisation des services du CITSO par les citoyens de Kahnawake; le ministère des Transports verse annuellement au CITSO une aide financière à cet effet.

Recommandation :

3.3.1 Que le gouvernement continue d'honorer son engagement en regard du service de transport offert dans la réserve de Kahnawake et ne profite pas de la prise en charge du financement par l'ARTM pour transférer ce déficit d'exploitation à l'ensemble des municipalités de la région métropolitaine.

¹¹ Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain, art. 85.

¹² Loi sur le Réseau de transport métropolitain, art. 59. Toutefois, seules les municipalités des Couronnes sont garantes des emprunts du RTM relatifs à ses services d'autobus.

¹³ Lois sur l'Agence métropolitaine de transport, art. 66.

4. TRANSITION

4.1 Politique de financement de l'ARTM

Le projet de loi confie au comité de transition la responsabilité d'élaborer la première politique de financement de l'ARTM, qui sera ensuite transmise au conseil d'administration de l'ARTM pour adoption et à la CMM pour approbation dans des délais très courts.¹⁴ Et à défaut, c'est le ministre qui en dispose. On peut s'attendre à ce que cette première politique de financement soit déterminante pour l'avenir, mais le projet de loi n'impose au comité de transition aucune obligation autre que d'informer les autorités organisatrices de transport en commun du déroulement de sa mission.

Recommandations :

4.1.1 Que le comité de transition soit tenu de consulter la CMM dans l'élaboration de la première politique de financement;

4.1.2 Que seule la CMM approuve la première politique de financement.

4.2 Services de transport adapté

L'organisation des services de transport adapté dans les Couronnes relève de dix (10) organismes dont la nature varie : CIT, MRC, régie intermunicipale, organisme à but non lucratif. De plus, l'offre de service et les normes de service diffèrent grandement d'un organisme à l'autre. Les informations contenues dans le projet de loi relativement à l'intégration des services de transport adapté au sein du RTM sont fragmentaires et ne reflètent pas les défis que représentent ces services de type «porte-à-porte».

Recommandation :

4.2.1 Que le comité de transition mette sur pied un sous-comité « transport adapté » pour que soit étudié l'ensemble des composantes de ce service particulier (financement, offre de services, dessertes, etc.) et que les organismes de transport adapté soient consultés.¹⁵

¹⁴ Projet de loi n° 76, art. 42 et 117.

¹⁵ Le comité peut former tout sous-comité pour l'étude de questions particulières, déterminer leur mode de fonctionnement et en désigner les membres, dont la personne qui le préside. (projet de loi n° 76, art. 21.)

4.3 Transfert des employés

Le projet de loi prévoit que des membres du personnel de l'AMT et des sociétés de transport seront transférés à l'ARTM dans la mesure où leurs fonctions correspondent à celles confiées à l'ARTM.¹⁶ Cela exclut la possibilité que des employés des CIT, MRC, et autres instances apparentées puissent être transférés à l'ARTM alors que certains d'entre eux possèdent des compétences (tarification, relations clientèle, gestion financière, organisation des circuits d'autobus, transport adapté en dehors des sociétés de transport) reliées aux fonctions de l'ARTM. Le projet de loi prévoit par ailleurs que des employés des CIT puissent être transférés au RTM, au même titre que ceux de l'AMT et des sociétés de transport et laisse à la discrétion du comité de transition le soin d'identifier les employés qui seront transférés.¹⁷

Recommandation :

4.3.1 Que tous les employés des CIT, du CRT Lanaudière, des municipalités, des MRC actives en transport en commun, d'organismes de transport adapté dont les fonctions sont liées à celles confiées à l'ARTM ou au RTM soient transférés à ces deux instances, sans accorder de discrétion au comité de transition à cet égard.

4.4 Transfert des actifs et passifs

Certains CIT, MRC et municipalités sont propriétaires d'installations et équipements (terminus, gare, STI) qui devraient être pris en charge par l'ARTM ou le RTM. En effet, le projet de loi ne prévoit pas le transfert des installations et équipements.¹⁸ Il en est de même pour tous les engagements contractuels en cours pour les organismes, tels que des locaux, des équipements de perception, du matériel informatique et autres ententes, à savoir celles conclues avec un vérificateur, par exemple.

Recommandation :

4.4.1 Que le projet de loi prévoit les modalités de transfert quant aux installations, aux équipements et à toutes autres ententes contractuelles en cours des AOT des Couronnes, que ces installations et équipements soient à l'intérieur ou non du territoire de l'ARTM.

Par ailleurs, la MRC Les Moulins et la MRC L'Assomption assument la responsabilité d'organiser un service de transport en commun à caractère local dans leur territoire en complément aux circuits de type interurbain organisés par le CRT Lanaudière, dont elles font partie. Le projet de loi prévoit que le

¹⁶ Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain, art. 115.

¹⁷ Projet de loi n° 76, art.83

¹⁸ Projet de loi n° 76, art. 41.

RTM assurera la continuation des contrats signés par le CRT Lanaudière, mais laisse de côté les contrats signés par les MRC Les Moulins et L'Assomption.¹⁹ De même, le projet de loi n'indique pas explicitement si la compétence de ces MRC en transport en commun sera à l'avenir subordonnée à celle de l'ARTM.

4.5 Renouvellement des contrats

Des CIT ou MRC sont en voie de renouveler le contrat pour leurs services de transport. Le ministère des Transports a indiqué qu'il comptait être restrictif quant à l'autorisation de ces nouveaux contrats afin d'éviter que des engagements à long terme affectent le cadre d'une nouvelle gouvernance.

Toutefois, étant donné que les transporteurs doivent faire des investissements, principalement par l'achat d'autobus et dont les coûts doivent être amortis, les coûts des contrats sont largement tributaires de leur durée. Ainsi, les directives du ministère doivent éviter d'avoir pour effet d'augmenter les charges financières des municipalités.

Recommandation :

4.5.1 Que le ministère fasse preuve de souplesse dans l'application des balises qu'il s'est données pour l'attribution de contrats par les AOT de manière à ne pas écarter un contrat avantageux, à ne pas mettre en péril l'avenir d'une desserte et à accroître les charges des municipalités.

¹⁹ Loi sur le réseau de transport métropolitain, art. 78.

CONCLUSION

Le projet de loi modifiant l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal prévoit que la *Loi sur les conseils intermunicipaux de transport* sera abrogée à une date qui sera fixée par le gouvernement.²⁰ Cela signifie que les CIT, que nous dirigeons, sont appelés à disparaître sous peu. Aucun autre témoin entendu par cette commission parlementaire ne sera touché plus durement que nous par l'adoption de ce projet de loi.

Un premier effet de la révision de la gouvernance introduite par le projet de loi sera la dissociation des fonctions de planification et d'exploitation. Ainsi, la planification et l'organisation des services relèveront de l'ARTM tandis que l'exploitation sera confiée aux sociétés de transport et au RTM. Cette mesure répond à une préoccupation mainte fois exprimée par les dirigeants des AOT de la région métropolitaine.

Les élus municipaux sont d'avis qu'ils doivent exercer un pouvoir plus grand que celui prévu dans le projet de loi étant donné qu'ils sont appelés à répondre devant leurs citoyens de l'utilisation des fonds qui leur sont confiés et de la qualité des services offerts grâce à ces fonds. Les élus municipaux devraient, par conséquent, exercer un réel contrôle sur l'ARTM, par le biais de la CMM, et former le conseil d'administration du RTM.

Les usagers sont la raison d'être des services de transport en commun. En proposant un cadre tarifaire unique et une meilleure intégration des services, le projet de loi annonce une simplification et une harmonisation des pratiques qui faciliteront et rendront plus conviviale l'utilisation du transport en commun. Dans un même souci de placer l'usager au centre des préoccupations, les municipalités des Couronnes souhaitent que l'approche misant sur la proximité entre le décideur et l'usager soit non seulement maintenue, mais qu'elle soit étendue et renforcée. Celles-ci souhaitent aussi que l'exploitation des services offerts sur leur territoire continue d'être confiée à des transporteurs privés en raison de leur souplesse à s'ajuster rapidement aux changements commandés par l'évolution des besoins.

La mise en œuvre de la nouvelle gouvernance contenue dans le projet de loi doit en principe mener à plus d'unité de pensée et d'action et par conséquent à de meilleurs services de transport collectif dans la région métropolitaine. Ce serait là une première bonne nouvelle. L'aqtim et ses organismes membres ont en effet toujours fait valoir que la révision de la gouvernance devait accompagner, voire même précéder, la révision du cadre financier. Le travail qui reste à compléter consistera, pour le gouvernement, à prendre les mesures nécessaires pour accorder au transport en commun un financement stable, suffisant et pérenne pour qu'il se développe davantage dans une perspective de développement durable.

²⁰ Projet de loi 76, art. 56 et 122.

ANNEXE 1

LES AOT DES COURONNES EN BREF

- En 1983, le gouvernement du Québec adopte la *Loi sur les conseils intermunicipaux de transport dans la région de Montréal*. C'est ainsi que dix-sept organismes municipaux ou intermunicipaux sont constitués dans la région métropolitaine;
- En 1987, soit tout juste quelques années après leur constitution, ces organismes enregistraient un achalandage annuel de 9,9 millions d'usagers, transporté par deux cents véhicules, avec des budgets d'exploitation totalisant 22,1 millions de dollars;
- Les CIT/CRT/Municipalités contractent avec des transporteurs privés pour leurs services d'autobus, alliant le public avec le privé;
- Aujourd'hui, ce sont douze organismes (CIT/CRT/Municipalités), qui sont représentés par l'Association québécoise du transport intermunicipal et municipal (aqtim), avec une population totale de près de 1,5 million de personnes;
- Près de vingt-cinq ans après leur création, l'achalandage des AOT a plus que doublé (25 millions de déplacements), le nombre de véhicules s'est multiplié par 2,5 (545 véhicules) et les budgets totaux sont près de sept fois supérieurs (151 millions de dollars);
- En plus de leurs municipalités membres, certains CIT desservent également des municipalités clientes²¹, ce qui permet à un plus grand nombre d'usagers présents dans la grande région métropolitaine de Montréal et sa périphérie de bénéficier d'un service de transport collectif sur leurs territoires;
- L'achalandage en transport collectif est en constante progression dans les Couronnes, et ce, à un rythme supérieur à celui de la croissance de la population : depuis les six dernières années, la population s'est accrue de 19% et, l'achalandage de 44,3%;
- Depuis 2007, année de l'instauration du PAGASTC, le nombre d'heures de services commerciales annuelles est en hausse de 54,8% (19% de 2010 à 2013);
- La contribution des municipalités au financement des coûts d'exploitation du service de transport en commun s'est accrue de 35% depuis les cinq dernières années, alors que la contribution du ministère des Transports a connu une croissance de 31%;
- Les réseaux des AOT alimentent ceux des sociétés de transport de la région métropolitaine, en raison des systèmes de rabattement aux modes lourds de transport mis en place pour favoriser l'intermodalité;
- Les CIT/CRT/Municipalités sont, somme toute, des organismes relativement récents, comparativement aux sociétés et réseaux de transport, puisqu'ils ont été créés au début des années quatre-vingt. Ainsi, la plupart d'entre eux en sont encore à compléter leur phase de déploiement;
- Les Couronnes continuent et continueront de connaître des croissances démographiques importantes dans les années à venir. Par conséquent, les besoins pour développer des nouveaux services en transport en commun et en transport adapté continueront de croître.

²¹ Municipalités clientes desservies par les CIT : Saint-Mathias-sur-Richelieu, Marieville, Kahnawake, Les Coteaux, Coteau-du-Lac, Saint-Zothique, Saint-Lazare, Rigaud, Saint-Bruno-de-Montarville.

ANNEXE 3

LES OTA DES COURONNES EN BREF

- Sur le territoire des Couronnes, on retrouve 12 AOT et 10 OTA;
- Les territoires des OTA et des AOT de la Couronne Nord et des sociétés de transport sont les mêmes, ce qui n'est pas le cas sur la Couronne Sud;
- Les services de TA sont intégrés aux MRC et au CIT sur la Couronne Nord, alors qu'au Sud, divers modèles de gestion cohabitent (OBNL, régies intermunicipales de transport, MRC, CIT);
- Les offres et les normes de services diffèrent grandement d'un OTA à l'autre (jours, heures de service, déplacements hors territoire, délais de réservation);
- Différentes initiatives d'intégration des clientèles régulières et des clientèles ayant des limitations fonctionnelles existent au sein des CIT;
- Les services de transport adapté s'effectuent essentiellement par taxi et par minibus;
- Nous sommes en présence d'une complexité d'intégration à la fois territoriale qu'organisationnelle au sein des Couronnes pour ce qui est des services de transport réguliers et adaptés.

