

**Recommandations de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain
dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 76, Loi modifiant
l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région
métropolitaine de Montréal**



Novembre 2015

Préambule

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain (la Chambre) compte plus de 7 000 membres. Sa mission est d'être la voix du milieu des affaires montréalais et d'agir pour la prospérité de la métropole. La Chambre s'engage dans des secteurs clés du développement économique en prônant une philosophie d'action axée sur l'engagement, la crédibilité, la proactivité, la collaboration et l'avant-gardisme. La Chambre est le plus important organisme privé au Québec voué au développement économique.

Contexte

Le 12 novembre 2015, le gouvernement du Québec a déposé un projet de loi à l'Assemblée nationale du Québec afin de modifier l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal. La Chambre avait alors salué la volonté du gouvernement du Québec de simplifier la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal. Elle réitérait l'importance d'accélérer le développement de nos infrastructures de transport en commun, un des leviers importants de l'environnement d'affaires des entreprises.

De nombreux acteurs influents de la métropole réclament depuis plusieurs années une refonte majeure des mécanismes de gouvernance du transport dans l'organisation des transports collectifs de la métropole. La complexité organisationnelle et la multiplication des titres et tarifs de transport sont identifiées comme un obstacle au développement de l'offre de transport en commun dans le Grand Montréal. La lourdeur administrative observée dans la prise de décision ralentit la concrétisation de projets de transport collectif et complexifie l'utilisation des infrastructures de transport en commun pour la main-d'œuvre et la clientèle des entreprises de la métropole.

La Chambre s'intéresse depuis longtemps aux nombreux bénéfices économiques qu'apportent les transports collectifs. En 2010, elle a produit l'étude « Transport en commun : Au cœur du développement économique de Montréal », où les nombreux avantages économiques associés au secteur étaient démontrés. Deux ans plus tard, en plus de présenter un rapport sur le financement d'un éventuel tramway à Montréal, elle a rédigé un mémoire adressé à la CMM intitulé « Le financement du transport en commun : Pour accélérer le passage à l'action ». Ce texte a permis de réfléchir aux pistes intéressantes de financement pour développer et entretenir les infrastructures de transports en commun.

La Chambre s'est prononcée cette année en faveur du projet de loi n° 38, Loi visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec. Cette entente entre le gouvernement du Québec et la Caisse a mené à la création de CDPQ Infra, avec pour objectif de doter le nouveau pont Champlain, l'ouest de Montréal et l'aéroport Montréal-Trudeau d'un système de transport collectif moderne et efficace.

Par ailleurs, les enjeux abordés par le projet de loi n° 76 avaient fait l'objet d'une étude approfondie en 2010, ce qui avait alors mené à la publication de l'un des rapports les plus percutants de l'histoire de la Chambre, soit le « Rapport Côté-Séguin – Une métropole à la hauteur de nos aspirations ». Ce rapport posait un constat dur à l'égard du système en vigueur, déplorant l'absence d'une planification intégrée, cohérente et partagée des interventions en transport pour l'ensemble de la région de Montréal. Le rapport avait également souligné de nombreux problèmes de gouvernance et de financement retrouvés dans le dispositif métropolitain de transport en commun. Il proposait notamment de remplacer l'Agence métropolitaine de transport (AMT) par une agence d'infrastructures chargée de planifier et de réaliser les infrastructures de transport collectif du réseau régional de transport collectif de Montréal. Il réclamait que la planification soit arrimée au plan d'aménagement de la CMM et que celle-ci obtienne plus de pouvoirs et d'imputabilité dans la gestion des services régionaux.

Le présent mémoire reprend les recommandations de la Chambre sur le projet de loi n° 76 présentées le 26 novembre 2015 par le président et chef de la direction de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, M. Michel Leblanc, à l'Assemblée.

INTRODUCTION

Pour la communauté d'affaires de la région métropolitaine de Montréal, le déploiement d'un réseau de transport en commun efficace sur l'ensemble du territoire est un enjeu prioritaire. Évidemment, la réalisation rapide et tout aussi efficace d'infrastructures majeures de transport en commun est tout autant névralgique. À cet égard, une étude réalisée par la Chambre en 2012¹ révélait que le choix d'investissement des entreprises repose en grande partie sur des infrastructures efficaces, sécuritaires et fonctionnelles. Parmi les infrastructures de transport, l'investissement dans les infrastructures de transport collectif est particulièrement stratégique pour les entreprises, car cela touche notamment l'accès à une main-d'œuvre qualifiée, et donc à leur compétitivité.

Il est de notoriété publique que la métropole souffre de problèmes de congestion majeurs qui nuisent à sa productivité et à sa performance économique. Les coûts de cette congestion sont estimés à 1,8 milliard de dollars². Cette situation s'explique en partie par un désinvestissement relatif dans les projets d'infrastructure, ce qui a entraîné un déficit d'entretien important dans le maintien des actifs qu'il faut maintenant rattraper. Ce rattrapage affecte autant les infrastructures routières que celles des transports collectifs. De plus, au-delà du maintien de nos actifs, le développement de nouvelles infrastructures de transport, pourtant essentiel pour accroître la compétitivité de la région métropolitaine de Montréal et la fluidité des déplacements, s'est accompli par bourrée, très souvent avec des dépassements de coûts majeurs et des retards de réalisation qui se comptent en années.

Si les investissements dans les infrastructures de transport collectif stimulent l'économie à court terme, améliorent la fluidité des personnes et des marchandises à plus long terme en réduisant le nombre de véhicules sur les routes et augmentent la productivité des entreprises, les dépassements de coûts systématiques et le non-respect des échéanciers alimentent le cynisme et attisent les frustrations vécues par les citoyens.

Au fil des ans, cette frustration s'est également alimentée par une perception de manque d'efficacité dans l'exploitation même des divers systèmes de transport en commun. L'augmentation de l'utilisation du transport en commun par les citoyens a créé un volume lourd à gérer par des organismes distincts se trouvant souvent dans l'incapacité de bien coordonner leurs offres de service. Il est devenu évident depuis plusieurs années qu'il fallait envisager une réforme axée sur l'amélioration de l'offre, une simplification du système et une plus grande cohérence dans l'établissement de la grille tarifaire. Cette réforme devait également s'assurer de permettre une planification intégrée des investissements à l'abri des jeux politiques locaux, une saine gestion des opérations. Enfin, la réforme requise devait également offrir la souplesse nécessaire pour accommoder tous les modes de financement pour la réalisation des infrastructures de transport en commun.

Le projet de loi n^o 76 apporte des solutions pertinentes à ces enjeux et propose une vision intégrée des transports collectifs. La création de l'Autorité régionale de transport (l'Autorité) et du Réseau de transport métropolitain (RTM) permettra d'accélérer le développement de nos infrastructures de transport en commun et simplifiera l'utilisation des transports en commun pour la main-d'œuvre et la clientèle des entreprises de la métropole. La Chambre appuie ce projet de loi et soumet ses recommandations afin que l'organisation de la gouvernance des transports en commun dans la métropole soit simplifiée, permettant ainsi une réalisation plus rapide des projets d'infrastructures stratégiques et une augmentation de l'achalandage dans les systèmes de transport en commun.

¹CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN. Juin 2012. *La compétitivité de l'environnement d'affaires de la région métropolitaine de Montréal*.

² MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC. 2013.

Les recommandations de la Chambre se déclinent comme suit :

1. **Définir un cadre de gouvernance efficient** qui accélérera le développement de nos infrastructures de transport en commun et arrimera le déploiement des infrastructures de transport à la planification de l'aménagement;
2. **Simplifier le dispositif d'utilisation des transports collectifs** pour les citoyens par une grille tarifaire intégrée et cohérente à l'échelle métropolitaine et un guichet unique;
3. **Diversifier les sources de financement** pour entretenir nos infrastructures de transport collectif actuelles et pouvoir en développer de nouvelles.

I. DÉFINIR UN CADRE DE GOUVERNANCE EFFICIENT

Les difficultés à concrétiser les projets d'infrastructure de transport à l'intérieur des budgets alloués et des délais prescrits ont nui au développement économique de la métropole. Ces complications ont touché plusieurs projets névralgiques de transport en commun au cours des dernières années. La complexité organisationnelle observée dans la prise de décision a causé de nombreux retards et dépassements de coûts dans la réalisation des projets d'infrastructure de transport collectif. Le développement de ces infrastructures s'est retrouvé limité, sans compter que les budgets additionnels requis n'ont pas été disponibles pour combler le déficit du maintien des actifs. L'augmentation de l'offre a été retardée et, par conséquent, les usagers potentiels ont dû patienter de nombreuses années.

Au-delà des coûts directs qu'ils ont provoqués, les retards cumulés dans la réalisation des projets de transport en commun sont devenus un embarras pour l'ensemble de la région métropolitaine. Certains investisseurs ont affirmé mettre en doute les engagements publics concernant les échéanciers des projets structurants et ont donc hésité à développer des projets immobiliers, commerciaux ou institutionnels près des projets de transport en commun annoncés. Les investissements privés aux abords de ces projets ne se font donc pas au rythme prévu en temps normal. La région métropolitaine se voit alors privée d'une partie des retombées immédiates et positives qui devraient découler de ces nouvelles infrastructures de transports.

L'instauration du Service rapide par bus (SRB) Pie-IX est un exemple éloquent qui illustre un échec flagrant causé par une planification inefficace. Elle a démontré la lourdeur administrative liée au projet. Celui-ci a été présenté officiellement à une première occasion en 2009, pour une entrée en fonction prévue pour 2013, puis a été remis régulièrement aux calendes grecques. Les responsables actuels du projet évoquent désormais la concrétisation du SRB pour 2022. Rarement avons-nous assisté à un délai aussi étiré pour l'instauration d'une voie réservée en site propre, et ce, à l'échelle mondiale.

A. Accélérer le développement de nos infrastructures de transport en commun

En novembre 2012, la firme SECOR-KPMG avait dévoilé les résultats de son étude portant sur la gestion courante du Plan québécois des infrastructures (PQI) et sur le processus de planification des projets. Le rapport posait des constats sévères à l'égard de la gestion des projets d'infrastructure. Il révélait des déficiences majeures dans la planification et la gestion des projets d'infrastructure au Québec. Il prévoyait entre autres un nombre considérable de projets à réaliser, notamment afin de résorber le déficit d'entretien des infrastructures, dans un contexte où les finances publiques sont précaires.

« En tenant compte de l'ensemble des projets actuellement dans le PQI, des dernières estimations de coûts et des projets non inscrits, on peut prévoir que des choix devront être faits si l'on veut respecter les objectifs financiers et la capacité de payer du gouvernement du Québec. Le pipeline de projets en réalisation et en planification, combiné aux enveloppes de maintien d'actifs et de résorption du déficit d'entretien actuellement prévues, dépasse les cibles maximales fixées par le ministère des Finances pour les prochaines années. Une nouvelle priorisation des projets planifiés sera essentielle³. »

La communauté d'affaires de la métropole partage ce constat. Selon l'étude de la Chambre publiée en juin 2012 sur la compétitivité de l'environnement d'affaires, plus de 70 % des dirigeants d'entreprises estimaient que l'environnement d'affaires de la région métropolitaine ne s'était pas amélioré, et le premier élément pour expliquer cela était la détérioration des infrastructures de transport⁴.

³ SECOR-KPMG, Novembre 2012. *Étude sur la gestion actuelle du Plan québécois des infrastructures et sur le processus de planification des projets*.

⁴ CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAINE. 2012. *La compétitivité de l'environnement d'affaires de la région métropolitaine de Montréal*.

Cette situation a eu un effet démobilisant dans la communauté métropolitaine et a alimenté le niveau de cynisme quant à la confiance de réaliser les infrastructures à l'intérieur des échéanciers et des coûts établis à l'annonce des projets, tant du côté de la réfection que du développement.

En plus du SRB Pie-IX évoqué en introduction de cette section, notons les exemples suivants.

- Le Train de l'Est reliant Mascouche et Repentigny au centre-ville de Montréal
 - o Annoncé en 2006 à un coût de 300 millions de dollars, le projet devait être complété en 2009.
 - o Il a été inauguré en décembre 2014, cinq ans après la date prévue. Les coûts finaux estimés en mars 2015 par le gouvernement auront finalement été de 744 millions de dollars.
- Le prolongement de l'autoroute 19 jusqu'à Bois-des-Filion sur une dizaine de kilomètres, un projet permettant une inclusion de voies réservées afin de maximiser la fluidité des transports collectifs pour les navetteurs de la Rive-Nord gagnant quotidiennement l'île de Montréal
 - o Annoncé en 2010 à un coût de 320 millions de dollars.
 - o Annoncé de nouveau en 2013 pour un montant ayant doublé depuis.
 - o L'inauguration prévue initialement en 2015 puis en 2016 vient d'être reportée à 2018.
- Le prolongement de la ligne bleue du métro de Montréal jusqu'à Anjou
 - o Les premières discussions ont eu lieu il y a plus de 30 ans. Un bureau de projet sur l'extension du réseau de métro a été mis sur pied en septembre 2009, pour conclure quatre ans plus tard que la ligne bleue serait priorisée.
 - o Un nouveau bureau de projet a ensuite été créé en septembre 2013 pour évaluer les différents modes de réalisation et le financement du prolongement de la ligne bleue vers l'est. On prévoyait alors que le métro se rendrait jusqu'à l'arrondissement d'Anjou au début des années 2020, avec un coût estimé à environ 1,5 milliard de dollars.

Une simplification de la prise de décision permettra de planifier et de développer plus efficacement les infrastructures de transport en commun dans la métropole. Le projet de loi n° 76 prévoit à cet effet une réduction de 16 à 5 du nombre d'intervenants en transport collectif dans la région métropolitaine⁵, ce qui permettra de diminuer substantiellement la lourdeur administrative. De plus, en confiant la responsabilité du programme des immobilisations à l'Autorité, le projet de loi n° 76 clarifie les rôles et l'imputabilité en ce qui a trait au développement et à l'entretien des infrastructures de transport collectif.

B. Définir des indicateurs de performance quant à la gestion budgétaire ainsi qu'au développement et à l'exploitation des services

Il faudra cependant s'assurer que les mécanismes et règles de fonctionnement établies par la suite permettent d'éviter les retards et dépassements de coûts observés dans les nombreux projets énumérés précédemment.

Pour ce faire, le test ultime que devra passer le projet de loi est de s'assurer qu'une fois en vigueur, les cinq intervenants en transport collectif n'auront d'autre choix que de respecter les quatre principes suivants.

- 1. Efficacité :** Les projets devront être réalisés selon les échéances, les budgets et la qualité préétablis. Le nombre d'intervenants dans la prise de décision entourant les projets devra être limité. Les intervenants devront se concentrer sur leurs mandats respectifs, l'Autorité étant la seule des cinq entités à avoir la maîtrise d'œuvre des projets d'immobilisation en transport collectif.

⁵ Autorité régionale de transport métropolitain, Réseau de transport métropolitain, Réseau de transport de Longueuil, Société de transport de Laval, Société de transport de Montréal.

- 2. Expertise :** L'Autorité devra s'assurer d'avoir l'expertise nécessaire pour la planification et la réalisation des projets d'infrastructure en transport collectif, de même que pour l'évaluation de la performance des sociétés exploitant les réseaux de transport collectif.
- 3. Transparence :** L'Autorité devra rendre publiques sur une base régulière les informations concernant la planification des projets, l'évolution de la réalisation de ceux-ci et des coûts, ainsi que les modalités d'exploitation, incluant la tarification, la fréquence, les horaires et toute autre information qui permettra à la population de bien saisir la nature du service qui lui sera rendu.
- 4. Ponctualité et respect de l'usager :** Les quatre intervenants responsables de l'exploitation devront s'assurer d'offrir des services ponctuels sur leur territoire. Une offre de transport en commun ponctuelle permet une main-d'œuvre qui arrive sur les lieux de travail au moment convenu. En conséquence, elle réduit substantiellement les pertes de productivité chez les entreprises touchées par ces retards. De plus, la ponctualité des services de transport collectif améliore les perceptions quant aux services offerts et facilite ainsi les efforts de promotion des organismes de transport.

C. Clarifier les rôles de planification et d'exploitation des services de transport collectif

Pour assurer la réalisation efficace et harmonieuse des infrastructures en transport collectif dans le cadre de ce projet de loi, il est essentiel de bien définir le cadre de gouvernance et le rôle des joueurs clés. Dans ce contexte, il s'agit des responsabilités attribuées à l'Autorité, au RTM, aux trois grandes sociétés de transport, au gouvernement du Québec et à la CMM.

Le rapport Côté-Séguin recommandait notamment que :

- le gouvernement du Québec assume pleinement ses responsabilités en matière de transport collectif dans la région de Montréal. Après avoir consulté les autorités politiques locales, il devrait déterminer les grandes orientations et priorités de développement du réseau régional de transport collectif, y compris le métro. Ces priorités devraient tenir compte de l'évolution démographique de la région et de ses propres politiques de développement durable;
- le gouvernement du Québec devrait remplacer l'AMT par une société d'État dont la mission principale serait de planifier et de réaliser les infrastructures du réseau régional de transport collectif dans la région de Montréal en fonction des orientations et priorités arrêtées par le gouvernement du Québec;
- la responsabilité politique de l'exploitation des services régionaux de transport en commun supervisée actuellement par l'AMT devrait relever de la CMM;
- la gestion des revenus fiscaux dédiés au transport collectif, en ce moment assurée par l'AMT, devrait revenir à la CMM pour usage aux mêmes fins.

Le projet de loi n° 76 reprend une partie des orientations exprimées dans le rapport Côté-Séguin. Nous souscrivons par conséquent à la description du cadre de gouvernance telle que présentée dans le projet de loi n° 76.

Nous insistons pour que celui-ci réaffirme les principes de compétence exclusive pour les rôles suivants :

- que la planification stratégique des services de transport en commun soit sous la responsabilité de l'Autorité, avec l'approbation de la CMM;
- que la réalisation du programme des immobilisations soit sous la responsabilité de l'Autorité, avec l'approbation de la CMM;
- que l'exploitation des services de transport collectif soit sous la responsabilité du RTM, du RTL, de la STL et de la STM, selon le territoire couvert.

Par ailleurs, nous estimons que l'Autorité devrait également avoir pour mandat d'évaluer la performance du réseau global de transport en commun dans la région métropolitaine. Cette évaluation, basée sur des critères prédéterminés et réalisée annuellement en toute transparence, permettrait de mettre en lumière les points d'amélioration de la performance des sociétés exploitantes ou encore de la couverture du réseau de transport collectif sous la responsabilité de ces sociétés.

D. Arrimer le déploiement des infrastructures de transport à la planification de l'aménagement

Le rapport Côté-Séguin insistait sur l'importance d'intégrer les décisions entourant le déploiement des infrastructures de transport en commun au plan d'aménagement, devenu peu après le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la CMM. Les décisions prises en matière de planification des réseaux de transport ont des conséquences évidentes sur l'aménagement du territoire. Elles ont trop souvent été traitées en silo, ce qui a nui à une concrétisation efficiente des projets d'immobilisation.

Une planification intégrée de l'aménagement du territoire et du transport permettra une cohérence dans les projets de développement des transports collectifs. À cet effet, nous adhérons à l'article 15 de la partie II du chapitre II du projet de loi n° 76 concernant l'Autorité régionale de transport métropolitain, qui propose que le plan stratégique de développement du transport collectif tienne compte du PMAD.

E. Doter les instances d'une composition importante d'experts indépendants

Le rapport Côté-Séguin insistait pour que la gouvernance de l'organisme responsable des infrastructures (l'Autorité dans le projet de loi) soit confiée à un conseil d'administration composé uniquement d'experts indépendants choisis par le gouvernement du Québec. La Chambre de commerce du Montréal métropolitain a depuis modifié sa position pour recommander que ce conseil d'administration soit composé d'une majorité d'experts indépendants, et qu'il comprenne également des élus désignés par la CMM. Ce conseil mixte composé à majorité d'experts permettrait que les élus de la région métropolitaine participent aux décisions entourant la planification et la réalisation des projets d'infrastructures, tout en créant un environnement décisionnel à l'abri des pressions politiques locales.

Par conséquent, la Chambre souscrit pleinement à l'application des principes retrouvés à l'article 4 de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, où les deux tiers des membres du conseil d'administration, dont le président, doivent se qualifier comme administrateurs indépendants.

En ce qui concerne le projet de loi n° 76, la Chambre appuie donc la proposition que les conseils d'administration de l'Autorité et du RTM soient composés aux deux tiers d'administrateurs indépendants. Les dispositions prévues dans l'article 46 du chapitre III de la section VIII de la partie II sur la constitution du conseil d'administration de l'Autorité précisent que 8 membres soient nommés par la CMM. Cette organisation de la gouvernance correspond à notre avis à une situation d'équilibre entre le besoin d'imputabilité politique et la nécessité de placer ces décisions sous la responsabilité d'un conseil d'expert.

II. SIMPLIFIER LE DISPOSITIF D'UTILISATION DES TRANSPORTS COLLECTIFS POUR LE DÉPLACEMENT DES CITOYENS, CONSTITUANT LA MAIN-D'ŒUVRE ET LA CLIENTÈLE DES ENTREPRISES DE LA MÉTROPOLE

Lorsque le rapport Côté-Séguin⁶ a déploré l'absence d'une planification intégrée, cohérente et partagée des interventions en transport, il dénonçait également la multiplication des instances responsables de transport collectif et les centaines de titres et tarifs différents dans la région métropolitaine de Montréal. Tout cela entraîne de la confusion et des impacts négatifs sur le développement urbain ainsi que sur la fluidité des personnes et des marchandises au sein de la région métropolitaine de Montréal. La fragmentation des responsabilités affecte passablement le service offert.

Parmi les usagers utilisant les différents systèmes de transport offerts dans la métropole, on retrouve une part importante de main-d'œuvre et de clientèle des entreprises. Plusieurs utilisent encore régulièrement leur véhicule automobile lors de leurs déplacements, alors qu'ils pourraient effectuer un transfert modal vers les services collectifs. La complexité actuelle de l'offre de transport en commun est un frein aux changements des habitudes de déplacement des automobilistes.

L'enquête Origine-Destination 2013 de l'AMT révélait d'ailleurs une augmentation du nombre de déplacements en voiture plus élevée que celle des déplacements en transport en commun dans la métropole. L'utilisation de la voiture a augmenté de 15 % entre 2008 et 2013 alors que l'achalandage dans les transports en commun a crû de 10 %.⁷

Nous croyons fermement qu'une simplification du dispositif d'utilisation des transports collectifs dans la métropole augmentera l'achalandage des transports en commun et améliorera ainsi la fluidité de la circulation des personnes et des marchandises sur le réseau routier métropolitain.

A. Produire une grille tarifaire intégrée et cohérente à l'échelle métropolitaine

Pour la communauté d'affaires de la métropole, il est important, dans un premier temps, d'instaurer une cohérence au niveau de la tarification et des mesures incitatives claires qui favoriseraient une utilisation optimale du dispositif de transport en commun. Or, il existe actuellement dans la région métropolitaine de Montréal environ 535 titres tarifaires de transport différents. Cette complexité difficile à comprendre pour le citoyen ne facilite pas la tâche de convaincre les automobilistes de recourir aux transports en commun.

La Chambre estime qu'un des objectifs de la réforme doit être d'obtenir une grille tarifaire simplifiée, intégrée et cohérente selon les types d'usagers, proposant des tarifs déterminés selon des critères clairs et transparents.

Ces critères tiendront évidemment compte du mode utilisé, mais aussi des zones d'embarquement et de débarquement, en admettant que le kilométrage parcouru doive être l'élément déterminant, plutôt que les limites des territoires couverts par les sociétés exploitantes. Une telle approche facilitera l'accès au système de transport en commun et entraînera à terme une augmentation de l'achalandage.

⁶ CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN. Mars 2010. *Une métropole à la hauteur de nos aspirations*.

⁷ AMT, Janvier 2015. *Enquête Origine-Destination 2013*.

B. Créer un guichet unique

Toujours avec l'objectif de faciliter les déplacements en transport collectif, en plus d'une grille de tarification simplifiée, les utilisateurs du transport en commun devraient être en mesure de compter sur l'instauration d'un guichet unique sous la gestion de l'Autorité.

À cet effet, la Chambre souscrit aux principes retrouvés à l'article 30 de la section II du chapitre II du projet de loi n° 76. Nous souhaitons toutefois préciser ce que ce système devrait contenir :

- un système unique pour la délivrance des titres de transport et la perception des recettes associées;
- un modèle de carte à puce valide pour l'ensemble des services;
- un seul service d'information à la clientèle;
- un site Internet où retrouver l'ensemble des informations sur les systèmes de transport collectif;
- des outils intelligents de renseignement en temps réel sur les différentes infrastructures de transport de la métropole.

C. Se doter d'un système qui permet, du point de vue de l'usager, une intégration de tous les modes de transports collectifs

Un système intégré de l'offre de transport collectif encouragera une utilisation optimale des différents modes de transport collectif. Il n'est pas rare qu'un utilisateur doive recourir à plus d'une infrastructure de transport dans le cadre de ses déplacements à l'échelle métropolitaine. Les autobus, les trains de banlieue et le métro de Montréal constituent l'offre principale de transport en commun de la métropole. Il ne faudrait cependant pas oublier le vélo-partage avec Bixi, l'autopartage, le taxi, le covoiturage et les éventuels SLR dans une stratégie globale de transport collectif. Les stationnements incitatifs font également partie de l'ensemble.

Nous sommes d'avis que toutes ces infrastructures doivent être comprises dans l'équation pour proposer une offre intégrée de transport collectif dans la métropole.

La Chambre recommande donc que l'Autorité intègre dans sa planification l'ensemble des modes de transport qui seront déployés par les autres acteurs en transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal. À cet effet, l'Autorité devrait incorporer dans sa planification les plans de ces autres acteurs et l'offre de service déjà en place.

Les renseignements quant à l'utilisation de ces services devront également être accessibles aux usagers via le guichet unique métropolitain qui sera offert par l'Autorité.

Systèmes légers sur rail (SLR)

La Chambre a appuyé en 2015 l'entente entre le gouvernement du Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec retrouvée dans le projet de loi n° 38 puisqu'elle permettrait l'avènement de deux projets majeurs de transport en commun pouvant nécessiter des investissements totalisant 5 milliards de dollars. Doter le nouveau pont Champlain d'un système de transport collectif efficace permettra assurément d'améliorer la fluidité de la circulation entre Montréal et la Rive-Sud. Doter l'aéroport Montréal-Trudeau et l'ouest de Montréal d'un service de transport collectif efficace permettra assurément une liaison plus rapide entre l'infrastructure aéroportuaire de calibre international et le centre-ville de Montréal, au bénéfice des voyageurs et des gens de l'ouest de l'île.

Ces dessertes modernes de transport en commun sont prioritaires pour la communauté d'affaires métropolitaine puisqu'elles amélioreront l'efficacité et l'expérience de déplacement pour entrer au centre-ville de Montréal et en sortir. Cependant, les projets réalisés par la Caisse devront être soumis à une exigence de cohérence pour l'ensemble du réseau métropolitain.

Il sera donc nécessaire d'arrimer ces projets à la grille tarifaire de l'Autorité du réseau métropolitain et au guichet unique instauré, afin de faciliter l'utilisation et les transferts modaux de la clientèle. Des ententes avec la Caisse sur la tarification de ces services seront indispensables pour la cohérence de ces dispositifs.

III. DIVERSIFIER LES SOURCES DE FINANCEMENT POUR ENTREtenir ET DÉVELOPPER NOS INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Nous le disions plus tôt, il y a un déficit d'entretien important dans le maintien des infrastructures de transport au Québec et dans la région métropolitaine, un déficit qui est coûteux à résorber. Réaliser ce rattrapage nécessaire dans un contexte où les finances publiques sont précaires et notre capacité d'endettement est limitée représente un défi considérable. Pourtant, nous devons maintenir notre compétitivité en nous assurant d'offrir des infrastructures de transport modernes et efficaces.

Il devient alors nécessaire de chercher de nouvelles sources de financement et des solutions innovantes pour :

1. réaliser de nouvelles infrastructures stratégiques pour la métropole;
2. tenir compte de notre capacité de payer, et ne pas augmenter notre endettement;
3. améliorer l'efficacité de la réalisation des projets, soit dans le respect des délais, du budget et de la qualité attendus.

Investir dans les infrastructures de transport collectif permet de générer des retombées économiques élevées. En 2009, les organismes de transport en commun de la région métropolitaine avaient dépensé 1,8 milliard de dollars. Ces dépenses avaient alors généré une valeur ajoutée de 1,1 milliard de dollars et soutenu 14 110 emplois. Elles avaient permis des recettes fiscales de 217,1 millions de dollars au gouvernement du Québec.

Dans ses dernières publications sur le sujet, la Chambre avait notamment proposé :

- un rééquilibrage du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) à 30 % pour le transport en commun;
- que les deux tiers des revenus du Fonds vert, provenant de la mise en place du marché du carbone, soient canalisés vers le développement du transport collectif au Québec;
- que la surcharge de 45 \$ sur les droits d'immatriculation sur l'île de Montréal soit généralisée sur tout le territoire métropolitain.

Le projet de loi n° 76 se commit peu sur les sources de financement nécessaires au développement et au maintien des actifs des infrastructures de transport. Pourtant, il s'agit d'un enjeu majeur si l'on veut améliorer significativement l'état des infrastructures stratégiques de la métropole, et permettre aux nouvelles entités d'avoir les moyens de réaliser nos ambitions. De nouvelles sources de financement doivent être envisagées.

A. Augmenter raisonnablement la taxe sur l'essence à court terme

Pour les prochaines années, nous sommes d'avis qu'une hausse raisonnable et progressive de la taxe sur l'essence pourrait accroître les sources de financement pour les infrastructures de transport tout en limitant les impacts sur les déplacements.

- Nous privilégions une hausse progressive de la taxe sur l'essence de 1 cent par année pendant 5 ans sur le territoire de la CMM afin de permettre la mise en œuvre des mesures urgentes et nécessaires au développement du transport collectif.

Cette hausse permettra à terme de récolter 170 millions de dollars supplémentaires pour le réseau métropolitain de transport en commun⁸. Contrairement à l'idée d'instaurer une ceinture de péage autour de Montréal, une hausse raisonnable de la taxe sur l'essence ne créerait pas d'effet de distorsion sur le centre-ville de Montréal.

B. Instaurer éventuellement la tarification par distance parcourue (taxe kilométrique)

La hausse d'une taxe sur le carburant constitue cependant une solution de financement à court et moyen termes puisque l'efficacité d'une telle mesure diminuera au fil des années. Il y aura de plus en plus de véhicules électriques sur les routes, ce qui signifie que le moment viendra où l'essence ne sera plus la principale source de carburant pour se déplacer.

C'est pourquoi nous devons amener progressivement l'idée d'instaurer la tarification par distance parcourue, appelée communément « taxe kilométrique ». Cette solution s'appliquerait à tous les utilisateurs du réseau routier et serait prélevée selon le type de véhicule, le moment du déplacement et la route utilisée. Cette solution équitable basée l'utilisateur-payeur entraînerait le moins de distorsion dans les déplacements, ne marginaliserait pas le centre-ville de Montréal et viendrait même diminuer la congestion routière.

À cet effet, l'État de l'Oregon et la ville d'Eindhoven aux Pays-Bas ont fait des projets-pilotes qui ont connu des résultats convaincants. L'Oregon a vu ses déplacements diminués de 22 % durant les heures de pointe, et de 14 % hors des heures de pointe⁹. Eindhoven a constaté que 70 % des usagers en heures de pointe avaient modifié leur comportement puisque la tarification était plus élevée durant cette période.

CIRANO disait de la taxe kilométrique en 2013 :

« De tous les scénarios, cette solution est le meilleur moyen de répartir les coûts sur le plus grand nombre d'usagers, et donc, de réduire l'impact sur le coût d'un déplacement des navetteurs.

[...]

Pour obtenir 790,5 millions de dollars, il faudrait taxer le kilomètre à 3 cents sans le coût d'amortissement des immobilisations de la taxe kilométrique¹⁰. »

Nous croyons que la tarification par distance parcourue est la meilleure solution de financement pour les infrastructures de transport.

Ainsi, la Chambre recommande que l'Autorité amorce une sérieuse réflexion sur les modalités d'application de cette solution et établisse un échéancier quant à l'instauration de cette source de financement.

⁸ CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN. Mai 2012. *Le financement du transport en commun pour accélérer le passage à l'action*.

⁹ COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA. Novembre 2015. *Tarifier la congestion routière pour mieux la combattre*.

¹⁰ CIRANO. Juin 2013. *Étude sur la tarification routière pour la région métropolitaine de Montréal*.

C. Miser sur la captation de la plus-value foncière

Certains projets peuvent être rentables et, par conséquent, exploités par des organismes privés, notamment lorsqu'ils engendrent des plus-values foncières. Il s'agit essentiellement de profiter de la construction de nouvelles infrastructures de transport collectif qui engendre une hausse de la valeur foncière des terrains à proximité de l'offre. Cela consiste donc à anticiper la hausse de la valeur foncière et de la capter en partie, avant la construction. Les investissements en transport génèrent des hausses substantielles de la valeur des immeubles pour les riverains. Il y a là une avenue intéressante de rendement pour financer les infrastructures stratégiques.

L'exploitation de nouvelles infrastructures de transport collectif en misant sur la captation de la plus-value foncière est un modèle d'affaires qui a déjà fait ses preuves dans plusieurs grandes villes du monde, comme l'a bien démontré une récente étude de la Banque Nationale¹¹. D'ailleurs, de tels outils de financement ont déjà été explorés dans le cadre d'un rapport publié en 2012 par la Chambre sur le financement d'un tramway¹² dans la région métropolitaine de Montréal. Contrairement à d'autres projets de transport, le tramway favorise le développement urbain et génère une plus-value foncière dans son axe de déploiement.

Dans les consultations entourant le projet de loi n° 38, nous avons également recommandé de recourir à la captation de la plus-value foncière comme source de financement. Il faut mentionner que le gouvernement du Québec avait affirmé en février 2015 que la captation de la plus-value foncière pouvait financer de 12 % à 35 % du coût d'un projet comme celui des SLR sur le nouveau pont Champlain et vers l'ouest de Montréal.

À l'instar de nos recommandations à la division de la Caisse, CDPQ Infra, nous recommandons à l'Autorité d'utiliser la captation de la plus-value foncière pour aider au financement des infrastructures de transport en commun.

Plusieurs formules existent pour capter la plus-value foncière. L'Autorité devrait :

- profiter de la participation importante de la CMM dans les prises de décision au sein de son entité pour établir un mécanisme avec les municipalités afin de capter la plus-value foncière dans les nouveaux projets de développement près des lieux stratégiques de transport collectif;
- assurer un pouvoir d'expropriation bien encadré.

¹¹ BANQUE NATIONALE DU CANADA. Octobre 2014. *La captation de la plus-value foncière comme source de financement du transport collectif pour le Grand Montréal*.

¹²CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN. Octobre 2012. *Rapport au maire de Montréal : Groupe de réflexion sur le financement du tramway*.

Conclusion et rappel des recommandations

La communauté d'affaires de la région métropolitaine de Montréal appuie les grands principes du projet de loi n° 76. La création de l'Autorité régionale de transport métropolitain et du Réseau de transport métropolitain permettra de simplifier la gouvernance du transport collectif dans la métropole. La clarification des rôles de planification et d'exploitation accélérera le développement de nos infrastructures de transport en commun, un des leviers importants de notre environnement d'affaires pour les entreprises.

Le développement et le maintien des actifs des infrastructures de transport en commun constituent une priorité pour la communauté d'affaires. Un dispositif de transport collectif performant améliore en effet la compétitivité de la métropole et la qualité de vie de l'ensemble des citoyens. C'est pourquoi la communauté d'affaires souhaite voir émerger les projets d'infrastructures stratégiques beaucoup plus rapidement que par le passé dans la région métropolitaine de Montréal.

La simplification des structures permettra quant à elle à la main-d'œuvre et à la clientèle des entreprises d'utiliser plus facilement le dispositif de transport en commun offert dans le Grand Montréal. Il faudra que l'offre soit efficace, facilement accessible et qu'elle corresponde aux besoins des usagers, en particulier pour les utilisateurs des périodes de pointe en semaine. Cela constituerait une véritable mesure incitative pour utiliser davantage les transports en commun. Ainsi, on maximiserait la fluidité de la circulation et diminuerait la congestion routière, phénomène néfaste pour notre vitalité économique.

Une harmonisation des différents services de transport en commun autour d'une grande structure serait profitable pour le transfert modal et contribuerait à modifier les habitudes de déplacement de bon nombre de résidents de la grande région de Montréal. Il faudra en définitive que la transition entre les organisations s'effectue rapidement, afin de ne pas nuire au développement des projets d'infrastructure et aux services offerts aux utilisateurs.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

I. DÉFINIR UN CADRE DE GOUVERNANCE EFFICIENT

- A. Accélérer le développement de nos infrastructures de transport en commun
- B. Définir des indicateurs de performance quant à la gestion budgétaire ainsi qu'au développement et à l'exploitation des services
- C. Clarifier les rôles de planification et d'exploitation des services de transport collectif
- D. Arrimer le déploiement des infrastructures de transport à la planification de l'aménagement
- E. Doter les instances d'une composition importante d'experts indépendants

II. SIMPLIFIER LE DISPOSITIF D'UTILISATION DES TRANSPORTS COLLECTIFS POUR LE DÉPLACEMENT DES CITOYENS, CONSTITUANT LA MAIN-D'ŒUVRE ET LA CLIENTÈLE DES ENTREPRISES DE LA MÉTROPOLE

- A. Produire une grille tarifaire intégrée et cohérente à l'échelle métropolitaine
- B. Créer un guichet unique
- C. Se doter d'un système qui permet, du point de vue de l'utilisateur, une intégration de tous les modes de transports collectifs

III. DIVERSIFIER LES SOURCES DE FINANCEMENT POUR ENTREtenir ET DÉVELOPPER NOS INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

- A. Augmenter raisonnablement la taxe sur l'essence à court terme
- B. Instaurer éventuellement la tarification par distance parcourue (taxe kilométrique)
- C. Miser sur la captation de la plus-value foncière