

Saint-Constant, le 21 mai 2021

PAR COURRIEL
cferrey@arsenalconseils.com

Madame Carine Ferrey

Arsenal-conseils
1250, boul. René-Lévesque Ouest, bur. 2200
Montréal (Québec)
H3B 4W8

Objet : Commentaires de la Table des préfets et élus de la Couronne-Sud dans le cadre de l'exercice d'évaluation de l'application des lois de l'ARTM et du RTM (exo)

Madame,

À titre de président de la Table des préfet.es et élu.es de la Couronne-Sud (ci-après la «Table»), c'est avec plaisir que je vous transmets ces commentaires dans le cadre de la consultation sur la gouvernance et l'organisation du transport collectif dans la région métropolitaine, réalisée par le ministère des Transports en vertu de la *Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain* (LARTM) ainsi que la *Loi sur le Réseau de transport métropolitain* (LRTM).

Permettez-moi d'abord de présenter notre organisation. La Couronne-Sud est l'un des cinq secteurs formant la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Représentant 40 des 82 municipalités de la CMM et touchant six municipalités régionales de comté (MRC), la Table prend position sur plusieurs enjeux, notamment de mobilité, de transport, de développement économique, d'aménagement du territoire et de gestion des matières résiduelles. Par l'entremise de ses représentant.es, la Table défend et fait connaître les consensus et positions stratégiques dont elle se dote auprès de diverses instances, tant métropolitaines que gouvernementales.

Au fil des années, la Table a participé de près ou de loin aux discussions et travaux concernant la gouvernance, l'organisation et le financement du transport collectif dans la région métropolitaine. En 2016, 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*, elle déposait d'ailleurs, conjointement avec l'Association québécoise du transport intermunicipal (AQTIM) et la Couronne-Nord, un mémoire dans lequel étaient formulées plusieurs recommandations.

Bilan de la nouvelle gouvernance et organisation du transport collectif

La nouvelle gouvernance avait pour but (1) d'implanter une vision intégrée du transport collectif en plus d'accélérer le développement des réseaux en fonction des besoins de la clientèle, (2) d'améliorer la mobilité à l'échelle de la métropole et (3) de mieux définir les rôles et responsabilités, notamment l'immense rôle de planification qui a été confié à l'ARTM. Elle a eu pour effet de centraliser l'organisation et la planification du transport collectif, en abolissant les conseils intermunicipaux de transport, et en créant les deux nouvelles entités que sont l'ARTM et exo (le Réseau de transport métropolitain). Les municipalités locales, qui étaient depuis longtemps au cœur du succès des services de transport collectif, en raison de leur relation de proximité avec les citoyen.nes, la clientèle, les équipes des anciens CIT et les transporteurs, ont eu à composer avec une nouvelle réalité, caractérisée par la perte de ce contact étroit qu'elles avaient avec tous les acteurs. Le mémoire de Couronne-Sud insistait par ailleurs sur l'importance d'établir un mécanisme permanent d'information et de consultation entre le RTM (exo) et les

municipalités, afin de maintenir une connexion et une sensibilité à l'égard des particularités régionales et des différents besoins exprimés dans les couronnes. Bien qu'exo soit identifié comme opérateur dans la Loi, il est essentiel qu'il puisse maintenir un lien de communication avec les municipalités.

Plus de quatre ans après les modifications législatives, en faisant abstraction de la situation exceptionnelle provoquée par la pandémie, nous avons pu constater en couronnes le maintien, voire une bonification de l'offre de service à certains endroits. Des améliorations technologiques ont aussi été implantées sur le territoire afin d'améliorer l'expérience client. Pensons par exemple au système d'aide à l'exploitation et à l'information voyageurs installé dans les autobus, gares, terminus et stationnements incitatifs. Exo a également veillé à entretenir un canal de communication fluide ainsi qu'un lien de proximité étroit avec la clientèle et les municipalités locales, que ce soit à travers le développement du service à la clientèle, l'affectation d'équipes spécialisées ou encore le déploiement d'ateliers de consultation et de travail. Nous avons en tête les récents travaux d'exo concernant la refonte des circuits et des réseaux d'autobus, ainsi que le prochain plan stratégique organisationnel.

Malgré ces avancées, la part modale liée aux transports collectifs et actifs en Couronne-Sud demeure la plus faible avec celle de la Couronne-Nord. Plusieurs de nos territoires disposent d'un service limité d'autobus (certains n'ont même aucune desserte) en dehors des heures de pointe. Dans l'ensemble, nos municipalités sont en manque de services et d'initiatives locales et innovantes qui permettraient aux citoyens de délaisser pour de bon la 2^e voiture et d'envisager des déplacements efficaces en transport collectif à l'intérieur de leur municipalité, de leur MRC, et à l'échelle sous-régionale. L'Autorité régionale de transport métropolitain est bien consciente de cet enjeu. Le premier Plan stratégique de développement du transport collectif (PSD), adopté en avril dernier par le conseil d'administration de l'Autorité, marque un virage très ambitieux en faveur de la mobilité durable, en visant l'atteinte d'une part modale en transport collectif de 35% en 2035 et de 50% en 2050, et en proposant des projets totalisant plus de 30 milliards d'investissements en immobilisations.

Le grand défi de l'ARTM sera maintenant d'être en mesure de prioriser et de sélectionner les projets structurants qui répondront le mieux aux besoins de mobilité tout en contribuant de façon significative à l'atteinte des objectifs inscrits dans le PSD. C'est ici que la Couronne-Sud s'inquiète quant à la portée réelle du pouvoir de planification attribué à l'ARTM dans la Loi, et aussi du niveau d'écoute et d'implication qui sera accordé aux municipalités dans l'évaluation et la priorisation du choix des projets structurants de transport collectif. Alors que l'article 15 de la LARTM demande à l'Autorité d'établir les priorités et un échéancier de réalisation des interventions, le PSD tel qu'adopté énonce une quantité non négligeable d'interventions à réaliser dans un horizon de 15 ans, sans que les partenaires n'aient pu à ce jour tester de mécanismes efficaces de priorisation.

De plus, force est de constater que la mission de planification octroyée à l'ARTM doit composer avec les décisions et les orientations prises par le gouvernement du Québec. Prenons l'exemple de la mise en place de voies réservées dédiées au transport collectif dans la région métropolitaine. D'un côté, le PSD de l'ARTM identifie à l'action 1.3 une trentaine de tronçons et d'axes qui pourraient être développés d'ici 2035, sur la base de critères d'évaluation permettant de prioriser les interventions. De l'autre, nous avons le ministère des Transports qui pilote et travaille depuis 2019 à la mise en place d'un *Réseau métropolitain de voies réservées* (RMVR), tout en affirmant « collaborer » avec l'ARTM et les organismes publics de transport en commun (OPTC) pour la sélection des axes et tronçons où seront implantées les voies réservées. Mais quel est ce niveau de collaboration et quelle est la marge de manœuvre dont dispose réellement l'ARTM, les OPTC et les municipalités?

De plus, les municipalités disposent de peu, voire d'aucun mécanisme clair et régulier qui leur permettrait de suivre l'évolution de ce dossier, et ce, alors qu'elles ont pourtant la responsabilité fondamentale de planifier l'aménagement de leur territoire, ce qui inclut la dimension des transports et de la mobilité durable.

Ce constat vaut tout autant en ce qui touche la planification des prochains grands projets structurants. Quelle sera la place de l'ARTM par rapport au mandat confié par le gouvernement du Québec à la Caisse

de dépôt et placement du Québec pour l'étude et la réalisation de projets spécifiques de transport collectif? Comment s'assurer que ces grands projets soient en mesure de répondre aux objectifs et aux cibles fixés dans le PSD?

Nous demeurons également perplexes quant au niveau de sensibilité et de prise en compte de l'ARTM des enjeux et des orientations inscrites dans les outils de planification et d'aménagement en vigueur dans les municipalités et MRC de la Couronne-Sud. L'article 5 de la LARTM, qui demande de collaborer étroitement avec la Communauté métropolitaine de Montréal dans l'établissement d'une vision complète et intégrée de la mobilité sur son territoire, nous apparaît comme une condition bien peu engageante sur le plan de la consultation des municipalités. L'article 15 de la LARTM pourrait être bonifié afin d'y ajouter que le plan stratégique de développement du transport collectif tienne compte des schémas d'aménagement et de développement des MRC comprises en tout ou en partie sur le territoire de la Communauté métropolitaine. Cet ajout viendrait renforcer l'importance d'arrimer la vision de planification du transport de l'ARTM avec celle des élu.es municipaux, telle qu'inscrite dans leurs outils régionaux de planification en vigueur.

Dans les prochaines sections, nous aimerions également vous soulever des points qui ont malheureusement eu pour effet d'apporter du sable dans l'engrenage édifié par la nouvelle gouvernance. Vous vous constaterez qu'on y retrouve à la fois des aspects légaux et opérationnels qui pourraient être révisés et ce, tant au bénéfice de l'ARTM, des OPTC et des municipalités locales.

La Politique de financement et l'établissement des contributions municipales

Depuis 2017, et malgré toute la bonne volonté démontrée par l'ensemble des acteurs, il est devenu extrêmement difficile pour une municipalité locale de comprendre avec exactitude les raisons qui expliquent les variations de la contribution financière exigée par l'ARTM pour le financement des services de transport collectif. Une municipalité qui désire aller au fond des explications s'engage malgré elle dans un parcours du combattant. Le modèle financier mis en place par l'ARTM est des plus complexe et la combinaison des différents intrants et mécanismes utilisés pour le calcul des déficits d'exploitation à la charge des municipalités engendre plusieurs effets qui s'influencent les uns les autres, ce qui rend extrêmement difficile toute démarche d'analyse visant à décortiquer chacun des facteurs modifiant la variation d'une contribution d'une année à l'autre. À notre connaissance, il n'existe aucun élément dans la LARTM qui traduirait un niveau de transparence permettant à une municipalité de comprendre ce pour quoi elle paye, et ainsi comprendre la variation de sa contribution. Cette opacité dans la gestion du modèle financier peut miner considérablement les relations entre les municipalités locales et l'Autorité.

De plus, depuis l'entrée en vigueur de la première Politique de financement en 2017, il a été impossible pour les municipalités de s'appuyer sur une projection stable et à moyen terme de leur facturation. Les montants facturés n'ont jamais correspondu avec la projection quinquennale contenue en annexe de la Politique. Les municipalités n'ont ainsi jamais été en mesure de planifier avec exactitude, dans leur exercice budgétaire, la part prévue au transport collectif. De plus, le plan budgétaire s'appuie sur l'élaboration de contributions municipales provisoires. Cette façon de faire n'est pas optimale puisqu'elle oblige les municipalités à taxer les citoyen.nes sur la base de montants théoriques calculés par l'Autorité, montants qui seront ajustés à la hausse ou à la baisse, selon le réel de l'année financière qui suit. Cette dynamique peut entraîner un lot de frustrations, en particulier pour les municipalités qui reçoivent une facture supplémentaire. Ces montants supplémentaires pourraient-ils être intégrés à la contribution demandée lors du cadre budgétaire de l'année suivante, plutôt que d'obliger les municipalités à les défrayer dans l'année même?

L'équilibre dans le financement des services

L'Autorité a le pouvoir de financer les services de transport et de déterminer les modalités d'établissement des contributions municipales, par le biais de la Politique de financement. Cette dernière énonce plusieurs principes sur lesquels s'appuient les mécanismes de calcul des déficits d'exploitation des services à la charge des municipalités. À cet effet, la LARTM demande, à l'article 81, que la contribution

municipale exigée pour les services d'express métropolitains, de trains de banlieue, de métro ou de tout autre mode de transport terrestre guidé, soit établie au prorata de l'utilisation de chaque service par les résidents de chaque municipalité locale par rapport à l'utilisation qu'en font l'ensemble des résidents du territoire de l'Autorité. C'est le principe de l'utilisateur-payeur. Mais pour le reste, l'ARTM dispose d'une autonomie assez large.

Les principes directeurs et les mécanismes qui ont été inscrits dans la première Politique de financement (2017 à aujourd'hui) ont relevé des travaux du comité chargé de la transition vers la nouvelle gouvernance, travaux auxquels les municipalités des couronnes n'ont pas été en mesure de participer pleinement. Parmi ces principes figure celui de la « régionalisation des sources de financement », en vertu duquel l'ARTM affecte les revenus de la taxe sur l'essence, de la taxe et des droits d'immatriculation, et de la contribution de base des municipalités à la réduction du déficit des services de métro ou autres modes guidés, de trains et d'express métropolitains. Ces services étant de portée métropolitaine, nous reconnaissons que l'ensemble des municipalités doivent en assumer le financement collectivement. Toutefois, la Politique de financement ne fournit aucune balise par-delà laquelle il deviendrait exagéré de mutualiser des sources de revenus afin de diminuer le déficit des services métropolitains tels que le métro ou le prochain SRB Pie-IX

Il est également troublant pour les municipalités de recevoir une facture pour des services métropolitains alors qu'elles ont peu, voire aucun droit de regard sur leurs déficits. Un exemple illustrant la situation est cette pratique de la Société de transport de Montréal consistant à maximiser les paiements au comptant des services d'autobus, et ainsi favoriser le financement par emprunt des dépenses concernant le métro, ces dépenses étant partagées par l'ensemble de la région métropolitaine. À ce jour, ni la LARTM, ni l'article 158 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, qui lui demande d'approuver tout emprunt de plus de cinq ans décrété par la Société de transport de Montréal pour le réseau de métro, ne nous ont permis de traiter cet enjeu.

Le gouvernement doit être sensibilisé à cette situation, considérant que l'ARTM recevra, d'ici quelques années, de nouveaux revenus provenant de la taxe sur l'immatriculation, qui a été élargie par un règlement adopté par la CMM en 2019, afin de soulager en partie les besoins criants en matière de financement du transport collectif. Selon nous, il serait très difficile d'expliquer aux citoyens de la Couronne-Sud qu'une telle taxe aura été déposée dans un fonds servant à éponger le déficit de services métropolitains tels que le métro et le REM.

Les services d'express métropolitain

Malgré la demande formulée dès 2017 par les municipalités, aucun express métropolitain et équipement affilié n'a pu être désigné comme tel depuis la mise en place de la nouvelle gouvernance, sauf tout récemment, et de manière temporaire, dans le cadre des travaux de réfection majeure du pont-tunnel Louis-Hippolyte-La Fontaine. S'il y a un bien un élément de la LARTM qui entretient un flou et qui devrait être éclairci, il s'agit de la notion de service d'express métropolitain, tel que défini à l'article 8. Selon la Loi, un service d'autobus doit nécessairement desservir et permettre à des usagers de monter ou de descendre sur le territoire de deux OPTC pour être désigné métropolitain. C'est, à tout le moins, la compréhension de l'Autorité, qui a demandé en 2020 un avis juridique afin de clarifier la signification et la portée de l'article 8 de la LARTM. L'ARTM conçoit aujourd'hui les services d'express métropolitain selon une définition formulée par le biais d'un avis juridique, définition qui a des conséquences sur les circuits qui seront ou non retenus pour se qualifier à titre d'express métropolitain. Cette façon de faire n'entretient pas la confiance des partenaires et appelle à la clarification de la Loi.

La tarification des services

La Loi donne la compétence exclusive à l'ARTM en ce qui touche l'établissement de la grille tarifaire. Ce pouvoir ne peut pas être pris à la légère, considérant l'impact financier que peuvent avoir les modifications à la grille tarifaire sur l'équilibre entre les différents contributeurs au transport (gouvernement, usagers, municipalités et automobilistes) et aussi quant à l'équité dans les contributions entre les différents

secteurs composant la CMM. Un pouvoir d'approbation de la grille tarifaire par le palier municipal concerné nous apparaîtrait toujours comme un gage de sûreté afin de garantir le respect de certaines balises, telles que la capacité de payer des municipalités.

Quant au plus récent exercice de refonte tarifaire, la Couronne-Sud comprend que face à la pression populaire et les attentes qui grandissaient depuis la nouvelle gouvernance, et après les délais supplémentaires provoqués par la pandémie, l'ARTM devait livrer un projet et amorcer les 1^{re} étapes de la mise en œuvre. Cependant, des points d'incohérence soulevés par la Table lors de la consultation publique, notamment quant au découpage des zones, auront toutefois été laissés lettre morte. Certains points fondamentaux, notamment les conséquences financières de la refonte et l'équité quant à la contribution de chacun des secteurs pour le financement des services métropolitains, n'auront pas été explorés de fond en comble, mais plutôt remis à plus tard dans d'autres chantiers. Un échéancier mieux ficelé, avec des rencontres spécifiques avec les différents secteurs municipaux, aurait permis d'éviter ces écueils.

Les territoires périphériques à celui de l'ARTM

Vous devez savoir que le réseau de transport collectif offert par les quatre OPTC et bientôt la CDPQ-Infra (le REM) est utilisé par un nombre croissant de client(e)s dont la municipalité d'origine ne contribue pas au financement des services, exception faite d'une poignée de municipalités qui concluent une entente avec l'ARTM afin de bénéficier d'une desserte en transport collectif offerte par exo. Ces ententes permettent de capter une contribution pour les services d'autobus et/ou de transport adapté seulement. Toutefois, ces ententes ne permettent pas d'éliminer entièrement la part des déficits d'exploitation liée à l'utilisation des clients en provenance du secteur péri-métropolitain, cette part étant toujours assumée à ce jour par les 83 municipalités membres de l'ARTM. Il s'agit aussi du seul levier à la disposition de l'Autorité pour capter une contribution financière en provenance de l'extérieur de son territoire. La LARTM ne permet pas d'étendre à l'extérieur du territoire de l'Autorité d'autres mesures de financement telles que la taxe sur l'essence ou la contribution de base des municipalités (basée sur la RFU). Cet enjeu d'iniquité financière risque de s'exacerber avec l'implantation de la station Brossard du REM située à l'angle des autoroutes 10 et 30. L'absence d'un financement suffisant pour le financement du déficit structurel pour le maintien des actifs, pour la réalisation des projets nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés dans le PSD et dans la Politique québécoise de mobilité durable, ne fait aussi qu'amplifier ce problème.

De plus, nous craignons que la planification des services de transport collectif entre la région métropolitaine et les secteurs périphériques s'apparente de plus en plus à un fromage gruyère. Alors que certains secteurs péri-métropolitains poursuivent leur adhésion aux ententes de services conclues avec l'ARTM, d'autres secteurs ont décidé de ne pas renouveler leur adhésion à une entente de transport, préférant organiser le transport collectif sur leur territoire par leurs propres moyens. Cette orientation n'est pas sans risque quant à l'efficacité et la qualité des services offerts dans la région. Le plus récent exemple est lié à la clientèle étudiante en provenance de la Couronne-Sud (notamment Châteauguay, Beauharnois et les environs) et qui se destine vers le cégep de Valleyfield. Ces étudiants doivent depuis janvier 2021 effectuer une correspondance d'un transporteur à l'autre en cours de trajet, ce qui mine considérablement l'attractivité du service. L'inverse est aussi vrai pour la clientèle de Valleyfield souhaitant se déplacer vers la Couronne-Sud, Longueuil ou Montréal. Elle doit dorénavant subir une correspondance à Beauharnois entre deux transporteurs, dont les horaires de passage ne sont pas toujours synchronisés.

Cette double planification de services peut entraîner d'autres effets néfastes comme la duplication inefficace de l'offre de services dans certains corridors, l'aménagement forcé de nouveaux points de correspondance pour assurer le transfert du client d'un autobus à un autre, ou encore la double tarification (le client paye deux fois pour un même trajet). Elle est aussi contraire à l'esprit de la nouvelle gouvernance, qui était notamment d'assurer la cohérence dans la planification du transport collectif.

Rappelons que la gouvernance instaurée en 2017, en calquant le territoire administratif de l'ARTM sur celui de la CMM (avec l'ajout de Saint-Jérôme), a carrément scindé les municipalités membres des anciens CIT et autres organisations de transport en deux parties, l'une comprise sur le territoire de l'ARTM, l'autre à l'extérieur. La LARTM, à l'article 117, demande à l'Autorité d'offrir à toute municipalité dont le territoire n'est pas compris dans le sien et qui était partie d'un CIT, un service de transport par autobus. Cette obligation prend fin lorsque la municipalité décide d'offrir son propre service. Le cadre législatif actuel prévoit aussi que les municipalités des couronnes peuvent, par règlement, organiser des services de transport collectif tout comme toute municipalité du Québec qui ne fait pas partie du territoire d'une société de transport. Mais alors que la Loi sur les Transports (article 48.18) stipule que le règlement d'une municipalité de couronne doit être approuvé par l'ARTM, les municipalités de l'extérieur du territoire ne sont pas assujetties à cette approbation de l'ARTM.

Nous comprenons ce désir pour les municipalités d'organiser le transport collectif à la hauteur de leurs besoins et attentes, mais nous avons tous intérêt à fixer des balises ou des mécanismes afin de maintenir un minimum de coordination et éviter tout recul de l'offre de services.

La situation d'exo par rapport aux autres sociétés de transport

Nous aimerions conclure cette lettre en sensibilisant le ministère des Transports sur le fait qu'exo ne bénéficie pas de la même flexibilité offerte à d'autres OPTC pour certains dossiers. Par exemple, même si exo est propriétaire de ses stationnements, il ne peut régir que les personnes et non les véhicules en contravention des règlements en vigueur (article 72 de la LRTM). Les pouvoirs des inspecteurs d'exo pourraient être élargis, comme ils peuvent l'être pour les inspecteurs de la STM ou d'autres sociétés de transport. Les articles 12, 14 et 17 de la LRTM décrivent les services qu'exo peut offrir sur le territoire, mais ces services sont limités exclusivement au transport collectif par trains, autobus et au transport adapté. De plus, exo ne peut réaliser (article 9 de la LRTM) toute activité commerciale connexe à son entreprise de transport en commun qui lui permettrait d'asseoir davantage sa présence et le développement de ses activités, en s'associant notamment à des projets de densification pilotés par les municipalités.

Nous vous remercions de cette opportunité de formuler des commentaires dans le cadre de l'exercice d'évaluation de la LARTM et de la LRTM. Nous demeurons en tout temps disponibles pour répondre à vos questions et nous vous prions de recevoir, Madame, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le président,



Jacques Ladouceur
Président de la Table des préfets et élus de la Couronne-Sud
Maire de Richelieu et préfet de la MRC de Rouville