



Association pour la promotion et la défense
des transports en commun par les usagers

Placer l'usager au cœur des enjeux métropolitains

*Document de discussion
présenté par l'Association*

À Montréal
Le jeudi 30 novembre 2000

**Dans l'affaire du projet de loi 170 et
de la livraison des services de transport**

2520 Lionel-Groulx 2^{ème} étage, Montréal, Québec H3J 1J8
téléphone : 514-932-8008 - télécopieur : 514-932-2024 - courriel : tr2000qc@cam.org

1. Contexte général

En vertu de la loi 134 adoptée en juin dernier, et qui crée dès janvier trois communautés métropolitaines, sans compter l'étude en commission parlementaire du projet de loi 170 sur les fusions municipales et la révision de la loi sur l'Agence métropolitaine de transport (AMT), Transport 2000 Québec a convoqué une table ronde afin de réunir les membres actifs de l'Association et les groupes communautaires préoccupés par la gouvernance des institutions et la qualité des services publics dispensés aux citoyens dans les grandes agglomérations urbaines.

La présente réflexion et les orientations proposées découlent principalement du projet de réforme développé par le mandataire Louis Bernard, et présenté à la ministre des Affaires municipales et de la Métropole le 30 septembre dernier. Étant donné qu'il y aura vraisemblablement une commission parlementaire au printemps prochain sur les aspects financiers du transport des personnes, nous nous pencherons ici principalement sur les aspects institutionnels.

Le contexte actuel est donc marqué par la disparition de la Communauté urbaine de Montréal, du moins dans sa forme actuelle, et par de nombreux regroupements ou fusions de municipalités décidés par le gouvernement, qui en a le pouvoir. Compte tenu du fait que nous anticipons une période de transition et que les opinions divergent sur la formule idéale, Transport 2000 Québec veut s'assurer de la satisfaction d'un certain nombre de paramètres d'efficacité et d'équité pour garantir la continuité et la stabilité des institutions les plus efficaces ainsi que l'accessibilité aux services de transport, tout en favorisant un cadre de développement qui soit clair, cohérent et transparent.

Depuis 1993, l'Association a joué un rôle actif auprès des divers groupes de consultation, dont ceux entourant les travaux du Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR, 1992-93), la Table métropolitaine des transports tout au long de l'élaboration et la création par le Gouvernement de l'Agence métropolitaine de transport (AMT), puis en marge des débats relatifs à l'éventuelle Commission de développement de la métropole.

2. Rappel des faits et enjeux

La position de Transport 2000 Québec en matière de politiques de transport urbain est donc claire et constante. Aussi, l'Association participe activement aux débats publics au Québec et dans la Région métropolitaine. Or, celle-ci est bien consciente des imperfections du système, telles que rappelées dans le Livre blanc rendu public en avril, ainsi que l'incertitude entourant la nécessaire relance du transport en commun, telle que reconnue dans le cadre du plan stratégique de développement de l'AMT, les orientations du plan de gestion des déplacements du MTQ, sans compter les actions que requerraient la ratification par le Canada de l'accord de Kyoto sur la réduction des gaz à effet de serre et la lutte aux changements climatiques.

Afin d'assurer son développement économique et social, la région montréalaise doit constamment chercher à renforcer sa position face à ses concurrentes nord-américaines. Tout comme les entreprises qui, dans un environnement international de plus en plus concurrentiel, doivent régulièrement réviser leurs processus de production, rationaliser leurs coûts et établir de nouveaux partenariats, les régions métropolitaines doivent elles aussi remettre en question leurs pratiques: celles qui composent leur quotidien; celles qui semblent avoir toujours fait partie de leur paysage institutionnel et politique.

Dans un environnement où de plus en plus de régions s'organisent et se transforment pour être davantage efficaces, refuser d'agir, c'est accepter à l'avance le recul de la plus grande région urbaine du Québec. L'histoire contemporaine nous apprend pourtant que les régions métropolitaines gagnantes sont celles qui ont su conjurer leurs énergies autour d'un projet et d'une vision partagés.

Transport 2000 se félicite donc de voir le gouvernement passer à l'action dans le domaine des institutions municipales. La vitalité du transport en commun est intimement liée à la vigueur des communautés desservies.

Si nous nous réjouissons de ce que nous lisons dans le projet gouvernemental, nous sommes toutefois alarmés par ce que nous n'y retrouvons pas : des moyens concrets pour garantir un service de transport en commun de meilleure qualité dans la région de Montréal.

Il existe maintenant un consensus pour intégrer davantage les services de transport en commun et il faut saluer cette décision de réduire de 21 à 7 le nombre d'organismes exploitants, soit trois sociétés (OPT) et quatre CIT. La fragmentation du territoire régional apparaît indésirable aux plans économique et social, tout en créant des inefficacités potentielles. En revanche, il faut déplorer l'inadéquation entre le découpage territorial de la CMM et celui de l'AMT, ce qui occasionne ainsi un manque à gagner de plus de trois millions dollars.

3. Orientations et proposition de Transport 2000

En transport collectif, les projets ne sont porteurs d'avenir que lorsqu'ils se traduisent par un service de meilleure qualité, capable de fidéliser les usagers actuels et d'attirer des automobilistes au transport en commun. En effet, la lutte contre la congestion qui étouffe la Métropole se déroule chez tous ceux qui ont le choix de leur mode de transport. C'est seulement lorsque ces derniers se dirigent vers l'arrêt d'autobus, la station de métro ou de trains –plutôt que vers leur voiture– que les projets et stratégies sont couronnés de succès.

Si décider de tout mettre en branle pour renforcer la compétitivité de la Métropole est clairement un choix de société, le succès de toute réforme du transport en commun repose toutefois sur une décision individuelle : celle de l'utilisateur. C'est lui qui en fin de compte juge de la pertinence et de l'efficacité des changements.

Transport 2000 estime donc que la réforme actuelle ne peut pas être complète si elle n'apporte pas de réponse claire aux préoccupations suivantes :

- A. Comment donner une voix forte à l'utilisateur au sein des différentes organisations responsables de planifier et de livrer le service?
- B. Comment faire en sorte que la région puisse disposer d'une planification véritablement intégrée?
- C. Comment assurer au transport en commun un financement stable et adéquat?

3.1 Donner une voix forte à l'utilisateur

Toute organisation qui veut survivre se doit d'être à l'écoute des besoins de ses clients

Cette affirmation toute simple est répétée si souvent qu'elle en est devenue une évidence, une lapalissade dans l'univers de la gestion. Plus personne, dans un monde marqué par la mondialisation et la concurrence effrénée, ne conteste aujourd'hui l'absolue obligation de répondre aux attentes de ses clients. Pour les entreprises, l'enjeu est limpide, voire même brutal : satisfaire le client ou disparaître.

Dans le monde du transport en commun la situation est cependant bien différente. Les organisations ne disparaissent pas lorsqu'elles répondent mal aux besoins de leurs clients. Elles ne sentent même pas que leur survie est menacée par l'insatisfaction de leurs usagers. Bien sûr, elles peuvent s'inquiéter de voir leur achalandage se réduire progressivement jusqu'à ne plus compter que ce qu'elles désignent comme leurs «clientèles captives»: les jeunes, les pauvres, tous ceux qui ne peuvent pas utiliser une voiture. Loin de se sentir menacés, les organismes de transport s'estiment au contraire éternels : ils restera toujours des «captifs» pour justifier leur existence.

Cette situation n'est pas attribuable à un manque de «sensibilité» des dirigeants de l'AMT, des sociétés de transports, des CIT ou des OMIT. Elle découle du fait que tous ces organismes de transport public sont des monopoles. Bien que le transport en commun soit de façon globale en «concurrence» avec l'automobile, chacun de ces organismes est protégé par une loi qui lui confère une chasse gardée sur un territoire et un mode de transport.

Transport 2000 ne remet pas en question les principes qui ont guidé la mise en place de ces organismes. Nous ne prôtons pas la privatisation tous azimuts du transport collectif ou la concurrence débridée entre organismes publics. Nous estimons au contraire que la mise en place d'un système de transport en commun efficace exige une planification intégrée des services et des modes; ce que ne saurait offrir à lui seul le secteur privé. Le transport en commun doit donc rester un service public. Cependant, le gouvernement doit contrer la tendance naturelle de ces monopoles à oublier les besoins de leurs clients et à se centrer trop exclusivement sur leurs problèmes et processus internes.

Donner une voix au client ne signifie pas nécessairement qu'il faille désigner des usagers sur le conseil d'administration des différents organismes de transport. L'expérience de l'AMT et de la STCUM, dont le conseil compte chacun deux représentants du «milieu», n'est pas nécessairement concluante. Bien que séduisante à priori, cette approche comporte une lacune démocratique importante: la faible représentativité de ces «usagers». S'ils ne sont pas choisis par les usagers, ces individus ne peuvent pas prétendre les représenter; à l'inverse, s'ils sont choisis par leurs pairs, ils deviennent à toutes fins pratiques eux-mêmes des élus.

Pour Transport 2000, l'idéal reste donc un conseil d'administration formé d'élus choisis par la population pour assumer spécifiquement ces fonctions. Nous constatons toutefois que le gouvernement a choisi une formule différente: des conseils formés d'élus municipaux délégués par leurs pairs. C'est cette situation qui prévaut aujourd'hui dans les sociétés de transport et les CIT. C'est celle que le gouvernement veut instaurer à la Communauté métropolitaine de Montréal.

Ce choix comporte deux risques importants:

- **Le premier concerne la légitimité et l'imputabilité de ces élus dont la base électorale sera très éloignée du domaine du transport régional. Par quel mécanisme la population pourra-t-elle élire des administrateurs compétents, ou encore, se débarrasser de ceux qui ne le sont pas?**
- **Le deuxième risque découle directement du premier. Comment pourra-t-on empêcher que des élus locaux ne se préoccupent que des intérêts de leur propre municipalité? Comment dégager le bien commun dans une addition d'intérêts particuliers? À court terme, cette difficulté pourrait menacer de paralysie la CMM.**

Transport 2000 estime que ces faiblesses de la proposition gouvernementale sont importantes. Elles peuvent constituer de réelles entraves à la mise en place d'une organisation efficace du transport en commun, à l'écoute des besoins des usagers. Si, malgré tout, le gouvernement doit aller dans cette direction, il se doit absolument de mettre en place des mesures susceptibles de mitiger les impacts négatifs de sa décision.

Parmi les mesures pouvant pallier en partie la faiblesse de la gouverne du transport en commun régional, on compte tous les moyens qui permettront aux usagers de s'exprimer directement dans l'organisation du transport collectif. Parmi ceux-ci, on peut retrouver :

1. L'obligation pour chaque conseil d'administration de tenir des assemblées publiques. Actuellement, les assemblées du conseil d'administration des sociétés de transport sont ouvertes au public, malheureusement selon des horaires variables et pas toujours commodes, alors que celles de l'Agence métropolitaine de transport ne le sont pas.
2. La création d'un comité consultatif formé d'usagers dans chacun des organismes de transport. Ce comité, relevant directement du conseil d'administration, aurait le mandat de recommander à celui-ci différentes mesures visant à améliorer le service de transport en commun. Un seul

comité de ce type existe dans la région montréalaise, soit celui mis sur pied par la STL en 1999.

3. La tenue de sondages annuels sur la satisfaction des usagers des différents organismes de transport. Les résultats de ces sondages seraient rendus publics.
4. L'adoption par chaque organisme d'une Charte des droits de usagers. Cette charte devrait évidemment être largement diffusée auprès des clients; les recours possibles des usagers qui estiment avoir été lésés dans leurs droits seraient également communiqués au public.

Ces moyens ne visent qu'un seul but : rendre les différents organismes plus sensibles aux besoins de leurs usagers. **La qualité des services offerts à la population doit devenir une obsession pour chacun des intervenants dans le domaine du transport en commun.** Inutile de changer les institutions sans changer aussi les mentalités.

3.2 Doter la région d'une véritable planification d'ensemble

En plus d'une qualité de service qui s'exprime au quotidien, la région doit se doter d'une planification à moyen et long termes véritablement intégrée.

En avril dernier, les trois sociétés de transport tiraient trois constats de l'évolution du marché des déplacements qui s'est produite entre l'enquête *Origine-Destination* de 1987 et celle de 1998¹. On peut rappeler brièvement les faits saillants de leur analyse :

®Le marché des déplacements motorisés (tous modes confondus) est en forte croissance sur l'ensemble de la région, soit + 13,2 % durant la période de onze années écoulées entre 1987 et 1998.

Derrière cette hausse globale se dissimulent deux phénomènes divergents :

- Une baisse du transport en commun de 13,6 %
- Une hausse fulgurante des déplacements en véhicules privés de 23,5 %

®Les patrons de déplacements se modifient. Les problèmes ne se focalisent plus exclusivement sur les liaisons entre le centre et la périphérie.

À partir de ces tendances structurelles, les sociétés établissaient trois priorités d'action :

1. maintenir les efforts régionaux afin de préserver l'accès au centre de la région ;
2. s'assurer de préserver les acquis du transport collectif sur l'île de Montréal ;

¹ STCUM, STL, STRSM. Pour une intégration accrue des services et des modes, avril 2000.

3. développer une véritable alternative à l'automobile pour les déplacements qui se font à l'extérieur de la CUM.

Transport 2000 partage pleinement ces orientations. Nous estimons en effet que l'accès au centre de l'île doit cesser d'être la priorité exclusive des exercices de planification régionale en transport.

Le réseau de transport métropolitain s'est considérablement développé depuis l'arrivée de l'Agence métropolitaine de transport. Le développement des trains de banlieue, l'aménagement de voies réservées, la construction de stationnements incitatifs, et même l'élargissement de l'intégration tarifaire aux CIT et OMIT, ont permis de faciliter grandement les déplacements qui convergent vers le centre de l'agglomération. Toutes ces réalisations constituent des acquis importants pour la région. Elles doivent maintenant être accompagnées de mesures qui favorisent la consolidation et le développement des réseaux locaux de transport en commun.

La loi de l'AMT amène celle-ci à se centrer trop exclusivement sur les grands corridors d'accès au centre-ville de Montréal. **Son mandat doit maintenant être élargi afin de comprendre la consolidation puis le développement des réseaux et des services existants. Le développement de nouveaux liens entre la périphérie et le centre ne peut pas se faire au détriment des déplacements locaux et des services déjà en place.** Continuer aveuglément dans cette voie ne ferait que renforcer les tendances toujours présentes d'étalement urbain.

Le lent déclin du transport en commun dans la région montréalaise n'est pas que relatif – lorsqu'on compare avec la croissance des déplacements en automobile – il est aussi absolu. Les données des enquêtes *Origine-Destination* sont formelles: au delà des fluctuations conjoncturelles, le nombre d'utilisateurs diminue inexorablement depuis des années. **Fidéliser les clients actuels du transport en commun constitue donc une priorité d'action tout aussi stratégique que le développement de nouveaux marchés.**

Transport 2000 est un organisme voué à la défense des usagers du transport en commun. Sa priorité est claire: assurer la qualité des services existants et promouvoir leur amélioration. Nous réclamons donc que ces préoccupations soient mieux intégrées aux exercices de planification régionale du transport collectif. **La réforme des institutions municipales devrait être l'occasion d'inscrire cette finalité au cœur de la mission des organismes régionaux.**

3.3 Assurer un financement stable et suffisant

Les bonnes intentions ne font pas rouler les autobus. Réformer les organisations, rafraîchir un plan de transport, sont autant de coups d'épée dans l'eau si le financement adéquat ne suit pas.

Dans son budget 2000, l'Agence métropolitaine de transport affirmait que ses sources régionales de financement ne seraient pas suffisantes pour lui permettre d'instaurer de nouvelles initiatives «pour le développement et l'accroissement de l'achalandage»². Ce que nous connaissons aujourd'hui du budget 2001 de l'AMT confirme la validité de cette prévision.

Le Québec doit se dissocier des orientations néo-libérales qui prévalent actuellement dans certains états ou provinces, notamment en Ontario, quant au financement du transport en commun. L'engagement des gouvernements envers le transport collectif, notamment dans le cadre des actions visant à contrer le réchauffement climatique, doit se traduire par des gestes concrets.

Certains gouvernements provinciaux canadiens l'ont compris. Le cas de la Colombie-Britannique peut servir d'exemple éloquent à cet effet. Dans la région métropolitaine de Vancouver, le gouvernement a mis à la disposition de *TransLink*, la société de transport régionale, différents transferts fiscaux et marges fiscales. *TransLink* peut également percevoir de nouvelles redevances de transport, certaines s'appliquant aux automobiles, d'autres aux stationnements ou à des projets immobiliers.

On prévoit que les taxes sur le carburant rapporteront à Translink, en 2000, des recettes annuelles évaluées à 177 millions \$, soit 33,6% des revenus totaux de cette société de transport. Les redevances sur les véhicules automobiles généreront pour leur part des revenus nets annuels de 75 à 80 millions \$, dès que le District régional de Vancouver aura donné son approbation.³ Il faut souligner que ces sommes sont versées à un réseau de transport nettement moins important que celui de la région de Montréal. Si les mêmes proportions étaient appliquées, les sommes requises ici seraient environ du double de celles versées à Vancouver.

Transport 2000 estime qu'environ 200 millions \$ annuels seraient nécessaires pour non seulement développer de nouveaux marchés pour le transport en commun, mais aussi pour consolider les services et les réseaux existants. **La moitié de cette somme devrait provenir de nouvelles sources de financement ou de**

² AMT, Les budgets de l'AMT pour l'an 2000, l'avenir du développement des transports en commun, 29 octobre 1999, p. 48

³ Association canadienne du transport urbain, Le financement provincial et territorial du transport collectif: une étude comparative, novembre 2000.

l'élargissement des sources régionales existantes ; l'autre moitié devrait être générée par l'amélioration de la productivité des sociétés de transport.

100 millions \$ en argent neuf

Pour Transport 2000 la disponibilité du nouveau financement est apparemment plus importante que sa provenance. Peu importe la couleur du chat, tant qu'il attrape des souris.

Dans le cadre du Livre blanc sur la réorganisation municipale, le gouvernement indiquait qu'une nouvelle source de financement pourrait être disponible pour le transport dans la région de Montréal, soit le péage sur les ponts. Il soulignait que les stationnements hors rue pourraient également être taxés.

À travers le monde, le transport en commun est financé par une grande variété de sources. Le péage constitue une des sources utilisées, notamment à New York où les recettes générées par les sept ponts et deux tunnels qui sont gérés par le *Metropolitan Transportation Authority* permettent de subventionner le transport en commun. Ailleurs, on taxe parfois des services ou des produits fort éloignés du transport en commun. Ainsi, dans la région de Vancouver, on ajoutait une surtaxe aux factures d'électricité résidentielles, tandis que dans la région de Philadelphie, on impose les magazines et les pneus neufs pour financer le transport en commun.

Face à cet éventail de choix, nous encourageons le gouvernement à utiliser des sources qui reflètent bien les différents bénéfices générés par le transport en commun. Un de ces bénéfices est indirect mais réel: la réduction de la congestion automobile. Si le transport en commun n'existait pas dans la région de Montréal, la circulation des personnes et des marchandises serait à toutes fins utiles impossible. Les impacts économiques déjà très élevés de la congestion à Montréal connaîtraient une véritable explosion.

Le transport en commun profite donc aux automobilistes, puisque la présence de ce mode de transport leur permet de bénéficier de conditions de circulation acceptables ou, à tout le moins, d'éviter le pire. Taxer l'utilisation de l'automobile constitue donc une voie privilégiée pour financer le transport collectif. Il s'agit d'ailleurs là d'une des recommandations de l'AMT dans son budget 2000, puisqu'elle y proposait de rehausser l'actuelle surtaxe sur l'essence.

100 millions \$ en gains de productivité

Transport 2000 appuie sans réserve la recommandation du comité Bernard d'introduire la concurrence balisée dans le transport en commun.

Plusieurs pays à travers le monde ont décidé de faire de plus en plus de place aux entreprises privées dans l'exploitation de leurs services de transport collectif. Bien que cette tendance se généralise à l'échelle mondiale, c'est surtout dans des pays comme la Grande-Bretagne, la Suède, le Danemark, la Finlande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande que ce mouvement est le plus avancé.

Il ne faut pas confondre concurrence balisée et privatisation : ces pays ne privatisent pas leurs réseaux de transport en commun. Dans tous les cas, sauf certaines expériences malheureuses en Grande-Bretagne à l'extérieur de Londres, un organisme public demeure responsable de la planification du réseau, des normes de services et de qualité, de la tarification, du marketing et du financement. C'est également cet organisme qui accorde et supervise des contrats d'exploitation aux entreprises (ou aux organismes publics existants s'ils sont compétitifs) sur la base d'appels d'offres publics. Le transport en commun reste donc toujours un service public. D'ailleurs, au Québec, la plupart des organismes de transport en commun (OMIT et CIT) fonctionnent déjà selon ce modèle, sauf évidemment les grandes entreprises que sont les sociétés de transport.

Ce mouvement de plus en plus important vers l'impartition de l'exploitation des services de transport vise un seul but : le maintien ou l'amélioration de la qualité des services offerts au public, malgré un contexte de rareté des ressources publiques. En effet, la plupart des organismes publics font appel au marché afin d'offrir un service de qualité, tout en générant des économies substantielles.

En avril 2000, l'Association des propriétaires (privés) d'autobus du Québec (APAQ) rendait publique une étude réalisée par la firme Samson Bélair/Deloitte & Touche. Cette dernière révélait que si les trois sociétés de transport de la région de Montréal confiaient l'exploitation de leurs services d'autobus au secteur privé (au rythme de l'attrition naturelle de leur employés, soit environ 5% par an) elles réaliseraient une «économie directe, récurrente et cumulative»⁴ d'environ 6 millions \$. La même étude estime que pour un service de qualité égale, le coût des services offerts par le plus bas soumissionnaire conforme serait au moins 20% inférieur à celui des services rendus par les employés des sociétés de transport. Étant donné l'importance des budgets combinés des trois sociétés de transport, les économies totales pourraient être supérieures à 100 millions \$ par année.

⁴ Association des propriétaires privés d'autobus du Québec (APAQ), Étude d'opportunité — Vers un transport en commun plus compétitif pour la région de Montréal, rapport final, 14 avril 2000, p.2

Transport 2000 est conscient que l'impartition de l'exploitation du transport collectif soulève bien des passions dans le monde des relations de travail au Québec. Notre objectif n'est pas de faire payer le développement des transports collectifs par les employés des sociétés de transport. Au contraire, nous estimons que les emplois et les conditions de travail des employés actuels des organismes de transport devraient être intégralement préservés. La proposition du Comité Bernard d'ajuster le rythme de l'introduction de la concurrence balisée à celui de l'attrition naturelle des employés en place nous apparaît tout à fait justifiée.

Transport 2000 représente les usagers du transport collectif et entend faire valoir leurs droits. Les salaires et les conditions de travail des employés des sociétés de transport sont souvent largement supérieurs à ceux des usagers. Ces derniers paient pour les services de transport en commun; ils sont donc en droit d'exiger que ce qu'ils versent aux sociétés de transport soit utilisé de la façon la plus productive et la plus efficace possible. Dans ce débat de société, les besoins des clients doivent eux aussi être respectés.

4. Conclusion

Dans ce mémoire, Transport 2000 a voulu à la fois souligner son appui aux grandes réformes envisagées par le gouvernement, mais aussi rappeler l'importance de poser des gestes concrets. Le renouvellement des institutions municipales doit se traduire par des améliorations tangibles. Les besoins des usagers du transport en commun doivent être entendus.

Les projets actuels doivent pouvoir traduire nos priorités:

- Donner plus d'importance à la voix du client dans les différents organismes de transport;
- Mettre davantage l'accent sur la consolidation et le développement des réseaux et services existants;
- Assurer un financement suffisant au transport en commun, en dégagant de nouveaux fonds publics et en améliorant la productivité des sociétés de transport.

Ces objectifs tendent tous vers une même finalité: recentrer les organismes de transport en commun vers les besoins de l'utilisateur. Sa satisfaction doit devenir notre mesure de succès.

Recherche et rédaction :

Luc Côté
Maryse Labriet
Normand Parisien

Ont aussi contribué à l'élaboration de ce mémoire :

Brigitte Asselin
Philippe Belley
Louis-François Garceau
Ginette Laviolette

Annexe 1 : Historique

Plusieurs expériences ont été tentées pour réformer le transport dans la Région métropolitaine de Montréal. Revenons brièvement sur un passé récent. Avant la création de la Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal (CTCUM), en 1969, c'est la compagnie *Transurbain* qui offrait le service de transport dans l'ouest de l'île de Montréal, la CTCUM desservant une bonne partie de Longueuil jusqu'en 1990.

Pour ce qui est des banlieues éloignées, c'est Provincial Transport qui parcourait les municipalités des couronnes jusqu'en 1967. Le démantèlement du service par Voyageur, filiale alors de Power Corporation, a donné lieu à la mise en service de Métropolitain Sud (rive sud de Montréal) et de Métropolitain Provincial (Repentigny, Joliette, Vaudreuil, Valleyfield), sans compter un certain nombre d'autres entreprises: Autobus Mille-Îles dans Lachute et environs, Autobus Lévis à Laval, Chambly Transport sur la rive sud.

La crise financière vécue par la compagnie Chambly Transport détenue par monsieur Sénécal, a entraîné la création de la Commission de transport de la Rive-sud de Montréal (CTRSM). En 1976, la compagnie Métropolitain Sud a été fusionnée à la CTRSM. S'ensuivit une contestation de factures tant de la part de la CTCUM que de la part de la CTRSM, qui ont été forcées d'accueillir des entreprises en faillite.

En 1983, la création des Conseils intermunicipaux de transport (CIT) a dégagé les trois commissions de transport de la Région de la responsabilité des services dans les couronnes périphériques mais a occasionné des perturbations importantes dans les services aux usagers. La situation s'est depuis rétablie mais des disparités existent dans la qualité des services. Par ailleurs, les services sont encore inexistant dans un certain nombre de municipalités de la Région: Dorion, Île-Perrot, Rigaud, Vaudreuil.

L'Agence métropolitaine de transport (AMT) a été créée par une loi de l'Assemblée nationale en décembre 1995 et a démarré ses activités en juin 1996. Considérée comme un levier économique et social important pour Transport 2000, l'AMT n'a toutefois fait l'objet que de considérations modestes de la part du Gouvernement. Ayant pour rôle de corriger des distorsions fiscales grossières dans la Métropole, elle servait d'outil de désengagement progressif de l'État pour les gouvernements libéral et péquiste qui se sont succédé tout en limitant les dégâts dans la communauté de politiques de décentralisation antérieures.

Mais l'AMT a jusqu'ici évolué dans un cadre régional très flou et c'est pourquoi on lui a conféré un statut d'agence gouvernementale, ce qui rejoint les souhaits de Transport 2000. En revanche, cette solution a manifestement déplu aux municipalités, qui veulent la contrôler depuis le début en 1996. C'est aussi l'intention du Gouvernement de la rétrocéder, à terme, aux instances municipales avec les risques afférents. Ce souhait rejoint celui des OPT (STCUM, STL, STRSM) mais déplaît aux banlieues regroupées autour des Conseils intermunicipaux de transport (CIT).

Annexe Perspectives d'ensemble sur la réforme institutionnelle

La présente réflexion se fonde sur l'hypothèse que la réforme en cours sera en vigueur à partir de janvier prochain et qu'elle se situera probablement entre le rapport Pichette et le rapport Bédard. Ses avantages et ses inconvénients prévisibles et relatifs au transport urbain peuvent être identifiés comme suit :

<i>Avantages vraisemblables</i>	<i>Conséquences</i>
Fusion d'un grand nombre de municipalités	Abolition des limites artificielles
Représentativité plus large d'élus municipaux	Responsabilité accrue
Réduction probable du nombre d'élus locaux	Concurrence électorale et choix accrus
Entités locales plus grandes	Meilleure solidarité et vision régionales
Diminution du risque de désengagement du Gouvernement	TC

<i>Inconvénients probables</i>	<i>Conséquences</i>
Représentativité indirecte des élus	Imputabilité limitée
Structures mal définies à ce jour	Faible transparence décisionnelle
Caractère peu mobilisateur des structures	Démocratie participative limitée
Contrôle exclusif des élus municipaux sur l'AMT	Faible transparence
Tutelle relative du Gouvernement sur le Conseil	Paternalisme
Décentralisation accrue de programmes et politique utilisateur-payeur étendue	
Intermodalité déficiente des modes de transport	Confusion des usagers

Pour Transport 2000, il s'agit d'une solution de "second best" et vaut mieux que le statu quo, étant donné la formule retenue par la loi 134 (membres du Conseil nommés plutôt qu'élus). Toutefois, nous tenons à préciser que notre rôle n'est pas nous prononcer sur la nature et l'étendue des fusions municipales. Globalement, nous considérons seulement que nous avons intérêt à une réduction majeure du nombre des municipalités, qui étend le rayon d'imputabilité politique, et que dans tous les cas, les fusions paraissent de toute manière inévitables.

Annexe Mode de financement

Les moyens envisagés pour la relance par les élus de la Région sont présentés. Ils visent un transfert du Gouvernement vers la CMM, impliquant la contribution des automobilistes plus particulièrement.

- Taxe sur le stationnement :

En toute logique, puisqu'elle n'a jamais été appliquée par l'AMT même si cette dernière y est autorisée par la loi, la taxe sur le stationnement pourrait être transférée à la CMM. Avec la réduction du nombre des municipalités, il y a probablement un potentiel pour financer les services locaux de transport en commun. Elle est demandée par les élus et le territoire d'application, advenant la fusion des municipalités, sera largement étendu.

- Taxe sur l'essence :

La taxe sur l'essence a servi en 1996 principalement à remplacer le retrait du Gouvernement de la subvention résiduelle au CMTC afin de financer la réduction du tarif de la carte régionale, qui serait alors passé de 72 à 97 \$. Étant donné la hausse récente du prix de l'essence, le transport en commun retrouve une position concurrentielle qu'il n'a pas connu depuis le milieu des années quatre-vingt. Les élus de la Région demandent d'en fixer le taux.

- Surprime d'immatriculation :

La problématique est la même pour les droits d'immatriculation, qui sont actuellement fixés par le Gouvernement. Cette solution peut être efficace dans la mesure où les ménages les plus fortunés et les plus motorisés assument relativement davantage cette forme de taxation forfaitaire, à laquelle on ne peut échapper à moins de ne pas avoir de voiture. Mais contrairement à la surtaxe sur l'essence, le droit d'immatriculation n'a pas d'effet sur la consommation de carburant et favorise plus ou moins - toutes choses égales par ailleurs - le transfert modal de l'automobile vers le transport en commun.

- Impôt foncier :

Puisqu'il est relié aux choix de localisation et qu'il est régressif, il n'est pas la solution pour le développement du transport en commun. Malheureusement, on ne peut favoriser la diminution de cette source de financement sans connaître les décisions futures en matière d'alternatives de financement.

- Tarification directe :

La tarification accrue du transport en commun, en plus d'être socialement inéquitable et régressive, est inefficace dans la mesure où elle a une incidence sur l'utilisation : ou bien les individus doivent limiter leurs déplacements faute de moyens suffisants, ou encore elle entraîne la détérioration de la position concurrentielle du transport en commun.

- Autres sources :

Les investissements dans les infrastructures peuvent entraîner des effets structurants, comme nous l'avons vu lors du Forum de Transport 2000 de mai 1998 à Montréal. Ils sont privilégiés aux États-Unis grâce au programme fédéral sur l'intermodalité des moyens de transport ainsi que l'aide aux transports en commun urbains et ruraux. Au Canada, il n'existe pas de tel programme et l'aide aux infrastructures est généralement limitée aux infrastructures municipales, à l'exclusion du transport en commun qui n'en a jamais bénéficié (sauf en 1982 pour la modernisation du train de banlieue Montréal-Rigaud).

Quant au péage sur les ponts, bien que le débat sur cette question ne soit pas achevé, il constitue une formule de financement qui pourrait être appliquée et déléguée aux municipalités de la CMM sans pour autant qu'il y ait imputabilité directe. Il s'agit en effet bel et bien d'un droit d'utilisation et non d'une taxe à proprement parler. De plus, en toute équité, le principe utilisateur-payeur si cher aux municipalités devrait s'appliquer aux infrastructures lourdes comme les ponts de la Région métropolitaine, selon une tarification de pointe. Bien que la tarification à l'usage puisse revêtir un caractère régressif, celle-ci existe pour le transport en commun en dépit de son aspect très sélectif envers les clientèles

les moins fortunées. Bref, nous croyons en cette forme d'interfinancement mais le péage ne fait pas partie des recommandations du comité d'élus.

3.5. Rationalisation des coûts

Dans le rapport des élus présidé par Louis Bernard, il est question de rationalisation des coûts d'exploitation, notamment par le recours à la sous-traitance par des ententes "balisées". Cette avenue peut être utile à condition que les économies soient réinvesties dans le développement du transport en commun, entre autres par des gains de productivité. Mais si le passé est garant de l'avenir, cette garantie ne s'est pas matérialisée. À la STCUM par exemple, les progrès obtenus en 1996 et 1997 ont servi à consentir des congés de contribution aux municipalités de la CUM.

À la STL, où la productivité moyenne du travail se trouve parmi les niveaux les plus faibles au Canada, les concessions se sont avérées difficiles à négocier. Il y a donc une résistance à prévoir puisque l'écart y est considérable. Ou bien les syndicats de la Société négocient de bonne foi pour combler l'écart avec la STCUM, par exemple, ou encore il faut livrer une partie du service - ou des opérations - en sous-traitance. Cependant, il faudra s'assurer que les économies générées soient réinvesties dans le développement des services ou les immobilisations. Aussi, les indicateurs qui semblaient très bons à la STCUM au milieu des années quatre-vingt-dix seraient en régression.

Donc, on pourrait très bien réinvestir dans les budgets du transport en commun (gouvernement, usagers), sans qu'il soit certain qu'une telle situation soit de nature à améliorer les services. Et si les élus municipaux souhaitent réaliser des gains de ce côté, est-ce pour réduire le financement qu'ils consentent au transport en commun urbain ? Si c'est là la seule priorité, il n'y a aucune garantie que la collectivité y gagnera.

Enfin, il importe de fixer une cible: on doit définir un contrat social avec les syndicats par lequel on garantit une amélioration de productivité de l'ordre de 10 % des budgets annuels dans la Région métropolitaine, incluant des moyens technologiques appropriés. Sur des budgets d'un milliard de dollars, cela s'élève donc à 100 millions de dollars. Dans cette perspective, pour démontrer sa crédibilité, le gouvernement du Québec pourrait lier ses programmes d'aide à l'amélioration de la productivité, en ajoutant à son tour 100 millions de dollars pour le développement des services, et aux gains d'achalandage des sociétés de transport. Évidemment, on maintient les programmes d'aide aux infrastructures et aux immobilisations.

En ce qui concerne la réforme législative, il faut entre-temps relier l'entrée en vigueur de ces mesures à la modification à la loi sur l'Agence métropolitaine de transport. Bref, si les conditions ci-dessus ne sont pas réunies pour la relance en janvier 2001, il faut reporter à janvier 2002 les modifications législatives à la loi de l'AMT à cette dernière date, le temps de donner à la CMM sa pleine mesure et de vérifier sa crédibilité en matière de soutien à la croissance du transport en commun, quitte à élargir en attendant la composition du conseil de l'AMT et de fixer des règles de base au chapitre de la démocratie participative dans la Région métropolitaine, qui n'est qu'un embryon politique à ce stade-ci.