



Mémoire

Ville de Laval et Société de transport de Laval

Projet de loi no 76

Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal

Présenté à la Commission des transports et de l'environnement
Assemblée nationale du Québec

25 novembre 2015

MÉMOIRE

VILLE DE LAVAL ET SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LAVAL

Projet de loi no 76

Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

1.	PRÉAMBULE.....	1
2.	La composition du conseil d'administration de l'ARTM	3
3.	Le Plan stratégique de développement du transport collectif	3
4.	Les contrats de performance et l'établissement des parcours locaux ainsi que la planification fine des réseaux	4
5.	Les contrats de performance et les initiatives des sociétés de transport	5
6.	L'établissement des tarifs par l'ARTM	5
7.	Le programme des immobilisations	6
8.	La Politique de financement de l'ARTM.....	6
9.	Les pouvoirs de l'ARTM à l'égard du réseau artériel métropolitain	7
	EN RÉSUMÉ	9

Mémoire

Ville de Laval et Société de transport de Laval

Consultation sur le Projet de loi no 76

Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal

1. PRÉAMBULE

La Ville de Laval et la Société de transport de Laval (STL) désirent présenter leurs commentaires, à la suite du dépôt par le ministre des Transports du Québec, monsieur Robert Poëti, du Projet de loi no 76, modifiant l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal. D'entrée de jeu, nous voulons saluer le travail effectué par le ministre et son personnel. Comme nous le savons tous, il s'agit d'un dossier éminemment complexe. Nos commentaires sont issus d'un examen sommaire du projet de loi et de ses incidences. À cet égard, nous déplorons le peu de temps qui nous a été accordé pour effectuer notre analyse et produire ce document.

Longtemps attendue, cette réforme projetée constitue un progrès à certains égards. Elle vient renforcer la place du transport collectif en regroupant l'ensemble des intervenants sous ce qui sera, à terme, nous l'espérons, une vision et une stratégie communes du transport collectif à l'échelle de la région métropolitaine, portées par la nouvelle Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Cette structure vise à développer des stratégies intégrées de desserte et de mieux arrimer le transport collectif à l'aménagement du territoire ainsi qu'au développement économique de la région métropolitaine.

Dans l'ensemble, le nouveau modèle de gouvernance du transport collectif proposé renferme plusieurs éléments qui rejoignent les positions de la Ville de Laval et de la STL et qui sont susceptibles d'améliorer le fonctionnement du transport collectif à l'échelle de la région métropolitaine : présence d'experts indépendants au sein des conseils d'administration des entités métropolitaines, séparation de la planification métropolitaine et de l'opération des trains de banlieue, simplification de la tarification, etc. Nous reviendrons, dans les pages qui suivent, sur les aspects qui soulèvent des enjeux que nous voulons commenter.

Cela dit, il est impératif, avant l'adoption du projet de loi, que le gouvernement procède à une modélisation financière de sa proposition, qui permettra de voir quels sont les impacts de cette réforme sur l'ensemble des partenaires.

En effet, les solutions à l'enjeu du financement à long terme des services et du développement des réseaux restent à préciser. Il nous faut mettre sur pied des mécanismes de financement permettant de quantifier les ressources disponibles dans le temps, de circonscrire le cadre de nos interventions, de les prioriser et de les mettre en œuvre de manière cohérente. Cela ne pourra se faire sans une contribution importante des deux niveaux de gouvernement (fédéral et provincial).

Nous l'avons déjà dit, aucun modèle de gouvernance ne produira de résultats valables sans un engagement du gouvernement sur le financement à long terme du transport en commun. Sans cet exercice, nous nous condamnons à être une région métropolitaine réactive, où l'évolution de la mobilité sera davantage subie, qu'orientée de manière stratégique. Ainsi, bien que la répartition des responsabilités entre les intervenants métropolitains du transport collectif mérite d'être revue et clarifiée, le leadership dont la région a besoin n'émergera que si les moyens financiers sont au rendez-vous. Et c'est ce que les usagers du transport collectif, actuels ou potentiels, attendent de leurs décideurs, bien plus que des modifications dans les organigrammes régionaux, aussi nécessaires soient-elles. Ils attendent des investissements, le développement des services, davantage d'alternatives à l'utilisation de l'auto et le maintien de politiques tarifaires locales favorables.

2. La composition du conseil d'administration de l'ARTM

Selon le modèle proposé, la CMM nommerait 5 élus au conseil de l'ART. Nous désirons que ces élus soient désignés par leur territoire respectif et que la loi soit explicite à cet égard.

Par ailleurs, la Ville de Laval et la STL accueillent favorablement la prépondérance de membres «indépendants» au sein du conseil d'administration de l'ARTM. Cela est de nature à centrer les débats et les travaux du nouvel organisme sur des enjeux stratégiques et techniques. Ceci favorisera la mise en place de solutions optimales pour l'utilisateur et l'accroissement de l'achalandage, un des principaux objectifs du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD).

Il nous semble toutefois que la loi devrait mieux baliser la représentation géographique des membres indépendants. La région métropolitaine est étendue et ses diverses composantes présentent des caractéristiques et des problématiques distinctes. Il ne s'agit pas d'y aller avec une approche totalement comptable et rigide, mais de s'assurer qu'il existe une juste représentation de chaque territoire parmi les experts indépendants. Cet aspect est d'autant plus important qu'une bonne connaissance du territoire et de ses enjeux est primordiale afin de bien saisir les problématiques liées au transport et à l'aménagement. En conséquence, nous croyons que chaque secteur géographique devrait désigner un des cinq élus

3. Le Plan stratégique de développement du transport collectif

L'horizon de planification stratégique de l'ARTM

Le projet de loi prévoit que le Plan stratégique de l'ARTM devra couvrir une période d'au moins dix ans. Il nous semble qu'à l'égard des systèmes et équipements lourds de transport collectif, l'horizon de planification devrait couvrir une durée d'au moins quinze ans, quitte à ce que le Plan soit plus précis pour les dix premières années.

La prise en compte des schémas d'aménagement

Il y aurait lieu d'ajouter, au premier alinéa de l'article 15, que le Plan stratégique de l'ARTM doit prendre en compte et respecter les schémas d'aménagement et de développement des MRC de la région métropolitaine, car ce sont des documents conformes au PMAD, qui sont plus précis, tiennent compte des particularités des territoires concernés et expriment la vision des élus municipaux de ce territoire. Leur contenu s'avère donc une information incontournable.

L'approbation du Plan stratégique de l'ARTM

Nous constatons avec satisfaction que le projet de loi permet aux élus de faire valoir leur vision, puisque le Plan stratégique de l'ARTM devra être approuvé par la CMM. Cependant, cette approbation par la CMM devrait nécessiter les 2/3 des votes, en raison de l'importance de ce plan et de sa cohérence nécessaire avec le PMAD, lui-même adopté aux 2/3 des votes.

Plan stratégique et réseau artériel métropolitain

La loi devrait prévoir que le Plan stratégique de l'ARTM précise sa vision du développement du Réseau artériel métropolitain (RAM) sur l'horizon de planification ainsi que le calendrier de déploiement des normes de gestion et d'harmonisation sur le RAM selon l'article 35. Nous revenons plus loin sur la question du RAM, qui comporte plusieurs aspects que nous voulons soulever.

Plan stratégique et équipements métropolitains

La loi devrait prévoir que le plan stratégique de l'ARTM précise sa vision du développement des stationnements incitatifs et des équipements métropolitains. Cet aspect revêt une importance capitale dans la perspective où le PMAD préconise l'établissement d'aires TOD (*Transit Oriented Development*) comme nouvelle approche d'aménagement et de développement durable.

Plan stratégique et normes de service

La loi devrait prévoir que le plan stratégique de l'ARTM énonce ses orientations en matière de normes de service, à court, moyen et long terme. Ces orientations devraient être suffisamment précises afin de permettre aux sociétés de transport d'en évaluer les impacts financiers à court, moyen et long terme.

4. Les contrats de performance et l'établissement des parcours locaux ainsi que la planification fine des réseaux

La Ville de Laval et la STL accueillent favorablement le fait que la future ARTM doive conclure des contrats de performance avec les transporteurs. Cependant, il faudrait s'assurer que ces contrats de performance ne viennent pas alourdir, voire contrecarrer, le processus d'établissement des parcours locaux et la planification fine des réseaux.

En effet, sous sa forme actuelle, le projet de loi retire aux conseils d'administration des sociétés de transport l'approbation des tarifs, des parcours et des normes de services. Dans le contexte d'une plus grande intégration des services nous comprenons que le gouvernement veuille centraliser la tarification et l'établissement des normes de services. Cependant, afin d'éviter des doublons, des zones grises et rapprocher le client des décisions, il faudrait préciser les rôles et responsabilités de l'ARTM et des Sociétés sur la planification fine du réseau (prolongements et modifications de parcours, desserte des parcs industriels, taxis collectifs en fonction de nouveaux besoins, etc).

En effet, ni la loi sur l'ARTM, ni la Loi sur les Sociétés de transport, en tenant compte des modifications proposées, ne permettent de bien circonscrire, d'un point de vue pratique, le rôle des sociétés de transport en ce qui a trait à la planification détaillée du service.

Selon notre compréhension, après discussions avec le MTQ, les sociétés de transport auront à produire un plan de desserte comprenant l'identification et la description des parcours répondant aux normes de services déterminées par l'ARTM. Ce plan comportera également une description des horaires et des fréquences. Par ailleurs, la société de transport aura également à produire un plan de développement de son réseau local afin de rencontrer les exigences du contrat établi avec l'ARTM. Nous recommandons que les sociétés de transport conservent, clairement, la responsabilité de la planification fine du réseau afin d'éliminer toute ambiguïté à cet égard. S'il fallait retirer cette responsabilité aux sociétés de transport, on créerait une barrière inutile entre les besoins des usagers et la capacité du système de transport à y répondre de manière efficace et diligente.

5. Les contrats de performance et les initiatives des sociétés de transport

À la lecture de l'article 8, la STL et la Ville de Laval comprennent que les contrats de performance pourront prévoir des dispositions relatives au développement d'initiatives permettant d'améliorer le service (paragraphe 4).

Cette disposition est cruciale pour conserver à la STL le dynamisme qui la caractérise, en ce qui concerne le développement de solutions, souvent inédites sur le plan technologique, qui améliorent l'expérience transport. Citons ici les systèmes d'information aux voyageurs en temps réel incluant des afficheurs électroniques aux arrêts, les appels automatisés aux clients du transport adapté, le covoiturage avec des voitures électriques, etc. Ce sont des réalisations pour lesquelles la STL est un chef de file et qui lui ont mérité de nombreux prix. Il nous semble qu'il faut surtout éviter que l'implantation d'innovations ou de nouvelles technologies, doive attendre que l'ensemble des transporteurs puissent les intégrer à leurs opérations.

La STL compte donc pouvoir intégrer des projets de cette nature aux futurs contrats de performance à conclure avec l'ARTM.

6. L'établissement des tarifs par l'ARTM

Nous saluons la volonté de simplification de la grille tarifaire que le projet de loi sous-tend. Il ne faudrait cependant pas que cette simplification fasse disparaître des innovations tarifaires qui viennent améliorer la vie des Lavallois et visent la promotion du transport collectif. Ainsi, Laval veut conserver la gratuité pour les aînés, important facteur d'inclusion sociale, et maintenir le tarif SMOG, qui permet de hausser la fréquentation du réseau de la STL de plus de 5 % lors des jours de SMOG. Nous avons aussi une politique tarifaire familiale que nous voulons conserver.

Par ailleurs, il est indiqué, à l'article 29, que toutes les recettes perçues par un organisme de transport en commun découlant de la délivrance de titres de transport de l'ARTM doivent être remises à celle-ci. Le partage des recettes soulève des interrogations, par exemple lorsqu'une municipalité décidera de financer et de demander à sa société de transport d'offrir un niveau de service supérieur aux normes minimales de service prescrites par l'ARTM. Il faudrait que les contrats de performance incluent des dispositions permettant un dépassement de l'offre de service établie par l'ARTM.

7. Le programme des immobilisations

L'approbation par la CMM du programme des immobilisations de l'ARTM devrait nécessiter les 2/3 des votes (article 22). Il devrait en être de même pour le volet «trains» du programme des immobilisations du RTM.

8. La Politique de financement de l'ARTM

Il est précisé, à l'article 71, que la Politique de financement de l'ARTM doit viser l'atteinte de l'équité entre les territoires. Cet article devrait également préciser que la politique de financement à établir cherchera à respecter le cadre financier proposé par la CMM en 2010 et à préserver les équilibres financiers actuels, d'autant plus que la première politique de financement sera établie par le Comité de transition, une entité où quatre des cinq membres sont nommés par le ministre. Par ailleurs, nous comprenons (et souhaitons) que la CMM approuve cette première politique de financement élaborée par le comité de transition, même si le projet de loi n'est pas explicite à cet égard.

De même que pour le Plan stratégique et le programme d'immobilisations, l'approbation de la Politique de financement de l'ARTM par la CMM devrait nécessiter les 2/3 des votes.

À l'instar de l'article 51 de la loi sur le RTM qui vient préciser que seules les couronnes seront mises à contribution afin d'assumer les coûts relatifs aux services d'autobus du RTM, le cadre financier de l'ARTM devrait également préciser que les coûts des services d'autobus d'une société de transport seront financés seulement par les municipalités principalement desservies par cette société de transport. (Article 79).

Les prévisions budgétaires de l'ARTM, incluant les tarifs, devraient être adoptées par celle-ci aux deux-tiers des voix car les élus ne sont que cinq sur les 15 membres du conseil d'administration. Il faut rappeler que l'article 89 prévoit que les municipalités sont garantes des obligations et des engagements de l'ARTM. Ces prévisions budgétaires, incluant les tarifs, devraient aussi être approuvées par la CMM (y compris le premier budget dressé par le Comité de transition) et cette approbation devrait nécessiter les 2/3 des votes. (Article 73).

9. Les pouvoirs de l'ARTM à l'égard du réseau artériel métropolitain

Nous désirons que la compétence à l'égard du RAM soit laissée à la CMM, selon les dispositions actuelles de sa loi. La proposition actuelle soulève en effet de très nombreuses questions. Certains pouvoirs accordés à l'ARTM interfèrent avec des champs de compétence des municipalités en matière d'aménagement de leur territoire. Ces compétences exercées par les villes sont encadrées par des politiques municipales et souvent exercées dans le cadre d'ententes contractuelles.

L'affectation du sol en bordure du RAM, le stationnement sur rue, l'entretien du réseau routier, la gestion des entraves à la circulation, la gestion de feux de circulation et la détermination des limites de vitesse sont des compétences municipales qui font souvent l'objet de plans ou de politiques municipales. Ces plans et politiques répondent à une cohérence à l'égard à l'ensemble du territoire et ont souvent fait l'objet de consultation auprès de la population afin d'obtenir un consensus. Les activités de déneigement et de collectes des matières résiduelles font souvent l'objet d'ententes contractuelles pouvant atteindre cinq ans. Ces éléments doivent être pris en compte lors de l'établissement de normes minimales de gestion et d'harmonisation des règles sur le réseau routier.

Si le gouvernement du Québec confirme son choix de transférer la gestion du RAM à l'ARTM, la Ville de Laval et la STL demandent les ajustements suivants.

Ainsi, la loi devra prévoir que l'ARTM précise, dans son plan stratégique, sa vision du développement du RAM, (art. 32), ainsi que sa vision à l'égard des normes de gestion et d'harmonisation du RAM (art. 35).

En inscrivant ces éléments dans le Plan stratégique, on éviterait aux municipalités ainsi qu'à la CMM d'approuver, à la pièce et sans vision d'ensemble, les décisions portant sur le RAM.

Cette vision du RAM devra se traduire par des objectifs de fluidité à atteindre, et les municipalités auront le choix des moyens pour atteindre les objectifs. Cette approche permettra aux municipalités d'exercer leur compétence en matière d'aménagement du territoire et de respecter leurs politiques (circulation de véhicules lourds, vitesse, etc.) ainsi que leurs diverses ententes contractuelles (déneigement, matières résiduelles, etc.).

Par ailleurs, le volet du RAM dans le Plan stratégique de l'ARTM devra aborder le financement des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs énoncés. De plus, comme les municipalités doivent établir des programmes triennaux d'immobilisation, il sera important que le programme des immobilisations de l'ARTM annonce les projets à venir qui impliquent des municipalités, afin de leur permettre d'inscrire ces interventions dans leur PTI.

La loi prévoit que l'ARTM doit, notamment, consulter les municipalités, pour ses décisions à l'égard du RAM. De fait, cette consultation devra être une véritable concertation et une condition obligatoire devant mener à un plan de développement

du RAM et une entente conjointe Ville-ARTM. Compte tenu de tous ces enjeux, le statu quo en ce qui concerne les compétences de la CMM à l'égard du RAM apparaît nettement préférable.

EN RÉSUMÉ

La composition du conseil d'administration de l'ARTM

- Que les élus nommés au conseil de l'ARTM soient désignés par leur territoire respectif (Ville de Laval, agglomérations de Montréal et de Longueuil, Couronnes nord et sud).
- Que la loi balise mieux la représentation géographique des membres indépendants du conseil d'administration de l'ARTM.

Le Plan stratégique de développement du transport collectif

- Que l'horizon de planification couvre une durée d'au moins quinze ans, particulièrement pour les systèmes et équipements lourds.
- Que le Plan stratégique de l'ARTM prenne en compte les schémas d'aménagement et de développement des MRC.
- Que le Plan stratégique de l'ARTM soit approuvé par la CMM au 2/3 des votes.
- Que le Plan stratégique de l'ARTM précise sa vision du développement du Réseau artériel métropolitain (RAM) sur l'horizon de planification ainsi que le calendrier de déploiement des normes de gestion et d'harmonisation.
- Que le plan stratégique de l'ARTM précise sa vision du développement des stationnements incitatifs et des équipements métropolitains.
- Que le plan stratégique de l'ARTM énonce ses orientations en matière de normes de service, avec assez de précision pour en évaluer les impacts financiers, à court, moyen et long terme.

Les contrats de performance et l'établissement des parcours locaux ainsi que la planification fine des réseaux

- Que les sociétés de transport conservent la responsabilité de la planification fine du réseau et que la loi soit claire à cet égard afin d'éliminer toute ambiguïté.

Les contrats de performance et les initiatives des sociétés de transport

- Que les contrats de performance entre l'ARTM et les sociétés permettent le développement, par un ou des transporteurs, de solutions innovatrices et de nouvelles technologies.

L'établissement des tarifs par l'ARTM

- Que des mécanismes soient prévus pour que les innovations tarifaires locales puissent continuer et que les municipalités puissent également décider de dépasser les normes de services exigées par l'ARTM.

Les programmes des immobilisations

- Que l'approbation par la CMM du programme des immobilisations de l'ARTM nécessite les 2/3 des votes, de même que le volet «trains» du programme d'immobilisation du RTM.

La Politique de financement de l'ARTM

- Que la loi précise que la Politique de financement à établir respecte le cadre financier proposé par la CMM en 2010 et préserve les équilibres financiers actuels.

Les pouvoirs de l'ARTM à l'égard du réseau artériel métropolitain

- Que le volet du RAM demeure une compétence de la CMM selon les dispositions actuellement en vigueur.
- Que, si le gouvernement désire transférer la gestion du RAM à l'ARTM, les dispositions de la Loi maintiennent la compétence des MRC et des villes en matière d'aménagement de leur territoire.

